

"LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. L'EUROPE ET SES RÉGIONS"  
Université de Liège, Liège, 7-9/XI/1974

- (1) organisation des travaux
- (2) Beaufays, Jean: "Reflexion sur la notion de region"
- (3) Beaufays, Jean: "Les moyens d'une politique d'action regionale au niveau des etats"
- (4) Massart-Pierard, Francoise: "La dialectique Europeanisation-Regionalisation"
- (5) Melchior, Michel: "La politique regionale de la Communaute: aspects juridiques"
- (6) Mitchell, John: "A view of regional policy from the outside"
- (7) Pleven, René: "Le role des pouvoirs locaux dans la construction de l'Europe"
- (8) Ruggiero, Renato: "La politique regionale de la Communaute, sa réalisation: etat actuel du probleme"
- (9) Stein, Rokkan: "European consortium for political research"
- (10) Université de Liège: "Cahier de documentation, volume 1: pour une definition economique de la region; la regionalisation et la politique regionale dans les Etats membres de la Communauté Economique Européenne"
- (11) Université de Liège: "Cahier de documentation, volume 2: les actes Communautaires en matiere de politique regionale, part 1"
- (12) Université de Liège: "Cahier de documentation, volume 3: les actes Communautaires en matiere de politique regionale, part 2"
- (13) Université de Liège: "Cahier de documentation, volume 4: actes Communautaires ayant une incidence en matiere de politique regionale"
- (14) Université de Liège: "Regionalisation et politique regionale en France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni"

SEPTIÈME COLLOQUE SUR  
LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

7, 8 et 9 novembre 1974

L'EUROPE ET SES RÉGIONS

1

ORGANISATION DES TRAVAUX

SEANCE DU JEUDI 7 NOVEMBRE, après-midi

Présidence du Professeur Fernand DEHOUSSE  
Président de l'Institut d'Etudes Juridiques Européennes

15h. Allocution d'ouverture.

15h15. Rapport de M. Michel MELCHIOR, chercheur qualifié du  
F.N.R.S., à Liège, sur le premier thème :  
LA POLITIQUE REGIONALE DE LA COMMUNAUTE -  
ASPECTS JURIDIQUES.

16h15. Discussion du rapport.  
Communication de M. Xavier HERLIN, Conseiller juridique  
à la Banque européenne d'Investissement, sur le rôle et  
les actions de la B.E.I. dans le domaine de la politique  
régionale.

SEANCE DU VENDREDI 8 NOVEMBRE, matin

Présidence du Professeur Pierre PESCATORE  
Juge à la Cour de Justice des Communautés européennes.

9h15. Rapport de M. Renato RUGGIERO, Directeur général des Affaires régionales à la Commission des Communautés européennes, sur le deuxième thème/A :  
LA POLITIQUE REGIONALE DE LA COMMUNAUTE -  
ETAT ACTUEL DU PROBLEME.

10h15. Rapport de M. John D.B. MITCHELL, Professeur à l'Université d'Edimbourg, sur le deuxième thème/B :  
REFLEXIONS SUR LA POLITIQUE REGIONALE DE LA COMMUNAUTE.

11h15. Discussion des deux rapports.

13h15. Déjeuner offert par l'I.E.J.E. au Palais des Congrès.

SEANCE DU VENDREDI 8 NOVEMBRE, après-midi

Présidence du Professeur Pierre HARMEL  
Ministre d'Etat, Président du Sénat de Belgique.

15h. Rapport de M. René PLEVEN, ancien Président du Conseil des  
Ministres de France. Président du Conseil Régional de Bretagne,  
sur le troisième thème :  
LE ROLE DES POUVOIRS LOCAUX DANS LA CONSTRUCTION DE  
L'EUROPE.

16h. Discussion du rapport  
Communication de M. Georges GORIELY, Professeur à l'Université  
Libre de Bruxelles : l'Europe se doit-elle de consacrer les  
spécificités ethniques ?  
Communication de M. Jean BEAUFAYS, Chargé de recherches au  
Centre Interuniversitaire de Droit Public, Bruxelles-Liège :  
la notion de région.

SEANCE DU SAMEDI 9 NOVEMBRE, matin

Présidence du Professeur Fernand DEHOUSSE  
Président de l'Institut d'Etudes Juridiques Européennes.

9h15. Continuation de la discussion sur les 2ème et 3ème thèmes.  
Communication de Madame Françoise MASSART-PIERARD,  
Docteur en sciences politiques de l'Université Catholique  
de Louvain : Dialectique de la politique régionale  
européenne et du processus régional en Europe. Vers une  
Europe régionale ?

11h. Répliques des quatre rapporteurs.

12h15. Conclusions du Colloque par le Président.

13h. Réception offerte au Palais des Congrès par M. Maurice  
WELSCH, Recteur de l'Université de Liège.

UNIVERSITE DE LIEGE - FACULTE DE DROIT  
INSTITUT D'ETUDES JURIDIQUES EUROPEENNES

SEPTIEME COLLOQUE SUR  
LES COMMUNAUTES EUROPEENNES

7, 8 et 9 novembre 1974

L'EUROPE ET SES REGIONS

(2)

REFLEXION SUR LA NOTION DE REGION

par Jean BEAUFAYS

Chargé de recherches au Centre  
Interuniversitaire de Droit Public

Le régionalisme (1) - comme le fédéralisme - est une matière vivante qui ne se laisse pas enfermer dans un cadre théorique rigide et abstrait qui aurait l'ambition de le contenir tout entier ou de le limiter. Cependant, une réflexion théorique peut sembler utile, voire nécessaire, dès lors qu'il s'agit d'essayer de clarifier les notions. Mais, il ne faut pas se le dissimuler, la vie l'emporte toujours sur les plus belles constructions académiques. Et n'est-ce pas elle - forcément - qui a raison ?

Notre but est de proposer quelques définitions qui pourraient permettre de sortir de l'ambiguïté dans laquelle on se complait trop souvent (2)

### Sources

Depuis quelques années, l'on assiste à un renouveau du phénomène régionaliste en Europe occidentale. "Partout la contestation régionaliste dépasse le simple cadre des structures administratives. Il s'agit maintenant d'une revendication à l'égalité qui s'exprime dans tous les secteurs : politique, économique, culturel, etc., et débouche parfois sur une mise en question du rôle, voire de l'existence de l'Etat-nation traditionnel." (3).

"L'idée de base du régionalisme est relativement simple. c'est l'idée, d'abord, qu'il existe une dimension régionale des problèmes (c'est-à-dire intermédiaire entre leur dimension nationale et leur dimension purement locale) et qu'il pourrait être souhaitable de leur chercher une solution selon un découpage territorial qui tienne compte de cette dimension. C'est l'idée, ensuite, qu'il existe une dimension régionale des intérêts (donc un groupement humain assez nettement individualisé entre le groupe national et les groupements locaux) et qu'il pourrait être opportun d'obtenir une participation de ce groupe en tant que tel au processus de prise des décisions, en lui accordant une certaine autonomie. Il y a donc deux aspects dans

(1) Nous préciserons le sens de ce mot plus loin.

(2) Voir aussi : Y. URBAIN, Le découpage régional : opération objective ou subjective ? Revue Générale belge, décembre 1969, 14 p.

(3) XXX La poussée régionaliste en Europe occidentale. Le Monde Diplomatique, avril 1971, p. 7.

dans le régionalisme : un aspect technique et un aspect politique. En outre, sous l'un et l'autre aspect, la Région apparaît à la fois comme un cadre (d'une dimension déterminée) et comme une activité (d'un degré d'autonomie particulière)". (1).

L'on peut encore penser que les changements socio-économiques survenus ces dernières décennies ont provoqué une inadéquation des structures administratives traditionnelles. Le pouvoir s'éloigne du citoyen qui ne participe plus à son exercice que d'une façon formelle. Il faut enfin résoudre la crise de fonctionnement de l'Etat dont le pouvoir central assume trop de responsabilités (2).

A cet effet, l'on nous présente une solution miracle, la région. Mais, il faudra également définir le régionalisme, la régionalité, le régionalisme, la régionalisation et enfin, la politique régionale.

#### Critères d'identification

Quels sont les critères qui permettent de définir une région ? Une remarque préliminaire s'impose : "la définition des limites géographiques dépend précisément de ce que l'on entend faire des régions" (3). La première différence fondamentale à faire est celle qui distingue la région spécifique de la région synthétique. "Nous entendons par région spécifique celle qui résulte de la décomposition d'un ensemble au moyen d'un seul critère, d'un critère spécifique, même si ce critère est qualitatif... Nous entendons par régions synthétiques celles qui sont formées par la superposition et la combinaison de plusieurs régions spécifiques"(4).

Il est en effet évident que du point de vue du droit public et de la science politique la région qui ne répond qu'à un seul principe ne sera pas satisfaisante. Il faut toujours faire appel à une pluralité de critères dont la superposition donnera la région résultant de l'hypothèse de travail.

Il conviendrait de déterminer les procédures optimales de délimitation de la région spécifique, les schèmes d'identification des différentes régions. Dans certains cas, l'on s'en référera à la mesure de la similitude - dissimilitude, homogénéité - hétérogénéité. Dans d'autres cas, on fera appel à l'étude des structures nodales de communication et de dépendance (5)

(1) C. PALAZZOLI : Les régions italiennes, p. 2. Paris L.G.D.J., 1966

(2) C. PALAZZOLI : op.cit. p. 5-6.

(3) P. FERRARI et Ch.L. OLIVIER, La réforme régionale. Loi du 5 juillet 1972, portant création et organisation des régions A.J.D.A., 20 octobre 1972, p. 497.

(4) P. MORAN, L'analyse spatiale en science économique, Paris-Cujas 1966, p. 33.

(5) S. ROKKAN : Directions Of research on center and peripheries in Europe ECPR workshop on varieties of regional differentiation in Europe, p. 4.

Dans ce domaine aussi, "la conception de chaînes causales linéaires est remplacée par la conception de champs de détermination"(1). L'on sera donc attentif aux notions de champs, de plage, de faisceau, de tissus, de contexte.

Pour passer des régions spécifiques à la région synthétique, il convient de construire un modèle. Différents types de régions synthétiques sont en effet possibles. Mais le point de vue juridico-politique qui nous intéresse ici restreint considérablement le nombre des combinaisons possibles. La base sera souvent la "conscience politique régionale" (2).

Voyons les critères généralement utilisés pour identifier et définir une région.

a) administratif : c'est la notion la plus arbitraire et pourtant elle est largement répandue. "Elle n'est autre chose qu'un territoire formant une unité administrative" (3). Au sein d'un même Etat, la région administrative est souvent multiple : chaque département ministériel à la sienne, chaque grand programme risque d'en faire naître de nouvelles. Une certaine unification serait souhaitable dans ce domaine. "Le régionalisme administratif peut être conçu, à l'intérieur d'un Etat unitaire, soit comme une technique de commandement, soit comme une forme de décentralisation administrative"(4).

b) démographique : les chiffres absolus de population des régions ne peuvent être pris seuls en considération. La notion de densité et de type de peuplement est plus intéressante : un type de densité peut en effet provoquer l'adoption d'un mode de vie socio-économique de genre urbain, semi-urbain, rural (5). Une équipe de chercheurs suisses a notamment retenu les indicateurs suivants (6).

1) Croissance démographique. Ce taux, en pour mille, est calculé en rapportant la différence de la population entre deux recensements généraux à la population de l'année de référence (différence 1960-1970 à 1960). On peut le considérer comme un indicateur global du changement social.

2) Population masculine, par rapport à la population totale.

3) Population mariée, par rapport à la population de 20 ans et plus. Plus ce taux est élevé, plus les normes relatives à la famille sont acceptées.

(1) E. TRIST : Organisation et système. Revue française de sociologie, numéro spécial 1970-1971, p. 133.

(2) Ch. RICQ : La région transfrontalière de Genève. Institut universitaire d'Etudes européennes. Genève. ECPR Workshop on regional differentiation, p. 4

(3) F. MASSART-PIERARD : De la notion de région, in : L'Europe des régions, Colloque de Genève, A.I.E.E., 1970, p. 13.

(4) M. BOURJOL : Les institutions régionales de 1789 à nos jours, Paris, Berger-Levrault, 1969, p. 23.

(5) J. BEAUFAYS : La politique économique régionale de la Belgique, in Etudes sur le régionalisme en Belgique et à l'étranger, Bruxelles, Bruylant, 1973, p. 237.

(6) M. BASSAND, E. CHRISTE, M. VALETTE : Quelques aspects du développement régional en Suisse. Analyse factorielle de régions typiques entre 1941 et 1960. Rapport n° 1, Département de Sociologie, Université de Genève, 1974, p. 2-4.

- 4) Population divorcée par rapport à la population de 20 ans et plus. Plus ce taux est élevé, plus le groupe est anémique (cette idée serait à préciser)(1).
- 5) Population née dans la commune de domicile par rapport à la population totale. Il s'agit là d'un indicateur de la mobilité géographique de la population.
- 6) Population née à l'étranger par rapport à la population totale. C'est un indicateur de l'hétérogénéité sociale et culturelle de la population.
- 7) Population de moins de 15 ans par rapport à la population totale.
- 8) Population de 15 à 65 ans par rapport à la population totale.
- 9) Population de plus de 65 ans.
- 10) Population active résidente par rapport à la population résidente de 15 ans et plus. Ce pourcentage est un indicateur de la mobilisation économique et de l'intégration fonctionnelle de la population d'une collectivité locale.
- 11) Population active féminine, par rapport à la population active résidente.
- 12) Population active dans l'agriculture, par rapport à la population active totale.
- 13) Population active dans le secondaire, par rapport à la population active totale.
- 14) Population active dans le tertiaire, par rapport à la population active totale.
- 15) Natalité.
- 16) Nuptialité.

c) historique : dans certaines idéologies régionalistes, c'est ce critère qui est privilégié. D'aucuns veulent simplement un retour au cadre de vie de la période pré-industrielle (recherche de l'âge d'or ?). Il est évident que cette solution simpliste n'est pas réalisable. Mais, d'autre part, il faut tenir compte d'une situation historiquement installée de liens privilégiés dans un cadre géographique limité. Il serait malsain de rejeter ce critère prétendument sentimental au bénéfice d'autres déclarés "objectifs". La population s'attache à son cadre de vie, le négliger est aller au devant de l'échec.

d) sociologique : une analyse sociologique fondée sur l'étude des rapports sociaux peut contribuer à l'identification d'une région. "La région est considérée comme un cadre de fait de vie collective et plus précisément comme le dernier niveau auquel se structurent et se coordonnent les différentes forces intervenant dans l'activité économique et sociale avant le niveau national" (2). Ce qui est important à ce niveau, c'est l'existence d'un vouloir vivre en commun et dont la conscience est éprouvée. Le tissu des relations sociales est suf-

(1) B. CASHION : Durkheim's concept of anomie and its relations hip to divorce. Sociology and Social research. An international journal, octobre, 1970, n° 1, p. 72 et ss.

(2) B. MOTTE : Les conceptions. Les régions françaises. Les Essais, 1960, p. 10.

fisamment serré pour que l'on puisse identifier une unité. C'est ici aussi que l'on parlera de mode de vie, de conscience régionale. "La région apparaît comme la projection spatiale du milieu nécessaire à l'évolution favorable des groupes humains" (1) .

e) géographique : il est des cas où la région est "inscrite" dans le terrain, les conditions naturelles : climat, relief, eaux, ... délimitant par elles-mêmes ses frontières. C'est ici que l'on pourrait parler de régions naturelles. Lorsque l'on retient le critère géographique, il convient d'en distinguer de deux types : humain et physique. Dans la catégorie géographie humaine l'on étudiera le peuplement et par exemple les fonctions et les tailles des villes (megapolis), le réseau de communication et de transport... La géographie physique fait intervenir ce que l'on a appelé les frontières naturelles : fleuves, reliefs.

En regroupant les unités locales (communes, cantons) par contiguïté, l'on pourrait définir la région "urbanifiée" et la région rurale. Le degré de concentration de la population est le critère à utiliser. Le problème consiste à déterminer un seuil. L'on peut se demander, d'ailleurs, si celui-ci peut être le même pour tous les pays.

De même, l'on pourrait faire la différence entre région industrielle et région agricole. La région industrielle serait celle dans laquelle le total des ouvriers et des employés, diminué de celui des ouvriers agricoles est supérieur ou égal à 70% de la population active (2). Cette façon de faire a le mérite de la simplicité. D'autres modes existent. "La délimitation de ce que nous avons convenu d'appeler les agglomérations industrielles, s'est effectuée au niveau de la commune. Le noyau de l'agglomération est formé d'une ou de plusieurs communes comptant, chacune au moins, une entreprise industrielle de cinq cents salariés et plus. A cette partie centrale, s'ajoutent, pour compléter l'agglomération, les communes contiguës dont l'emploi industriel est d'au moins mille personnes. L'élément de proximité géographique a donc été déterminant dans la définition des agglomérations... Le taux de l'agglomération est égal au rapport entre la somme des emplois d'un secteur dans l'ensemble des agglomérations et le total des emplois de ce même secteur dans le pays" (3).

Il est évident qu'une légère adaptation de cette façon de faire permettrait également un découpage en régions.

Lorsque l'on dégage l'existence de villes-centres, il devrait être possible de décrire - et peut-être de mesurer - la compétition entre différents centres pour contrôler une périphérie et donc former une région (4).

(1) P. CARRERE : Notes sur l'analyse régionale. Etudes et conjoncture, mars 1958, p. 259. Voir aussi : F. MASSART-PIERARD : De la notion de région, in L'Europe des régions. Colloque de Genève, A.I.E.E., 1970, p. 11-12.

(2) W. FRAEYS : Les résultats des élections législatives du 26 mars 1961. Res Publica, 1961, n° 4, p. 400.

(3) A. CORTEN, J.P. THIRY, A. VANHAEVERBEKE : Structure spatiale de l'industrie flamande et wallonne. Mutation et Région, 1969-1970, n° 2, p. 3.

(4) S. ROKKAN : Directions of research on Centres and peripheries in Europe, ECPR. Workshop on varieties of regional differentiation in Europe, p. 2.

Le caractère central d'une localité dépend de nombreux éléments : population, infrastructures et moyens de transport, institutions économiques, administratives, culturelles et sociales (1).

Les outils dont disposent les géographes sont déjà très raffinés puisqu'ils sont parmi les premiers à avoir appliqué à leur science l'idée de découper l'espace (2).

f) linguistique : il est évident, que dans un pays plurilingue, la langue - avec tout ce qu'elle implique - est souvent un critère capital d'une fragmentation en régions. La centralisation politico-administrative a souvent été accompagnée d'une unification linguistique. Généralement, la langue de la capitale l'emporte. Les langues régionales sont alors ravalées au rang de patois ou au mieux de dialectes qui n'ont plus droit de cité : administrations, écoles, culture. Cela s'accompagne d'une différenciation de classes sociales. Il semble que seuls les Etats de type fédéral puissent échapper à ce phénomène (et dans une certaine mesure la Grande-Bretagne).

Si même dans les Etats officiellement plurilingues, une langue a tendance à être privilégiée, dans les Etats officiellement unilingues les langues locales sont écrasées. Mais, le renouveau que l'on constate dans ce domaine peut constituer un facteur de délimitation régionale.

g) ethnique : ce critère va souvent de pair avec le précédent. L'appartenance à une ethnie dans un pays pluriracial est en général un facteur très puissant de regroupement régional. Nous entendons ici ethnique presque dans le sens de racial, mais ce terme, outre ses connotations désagréables, a le tort de ne plus recouvrir de réalités en Europe où il n'y a plus de race pure. Mais nous ne pouvons pas non plus accepter l'optique de ceux qui confondent ethnie et langue (3). L'on peut concevoir une ethnie objective et une ethnie subjective. On parlera de "groupe ethnique" pour désigner des rameaux humains qui, se trouvant au sein d'un Etat national..., se caractérisent par une originalité psychologique incontestable, parfois aussi par la prédominance d'un type physique reconnaissable par un oeil exercé" (4).

(1) Voir pour la Belgique : J. DESCY et J. DELCOURT : Hiérarchie des localités-centres, Mutation et Région, 1972, n° 5.

(2) J. LABASSE : L'organisation de l'espace : éléments de géographie volontaire, Paris, Hermann, 1965.

P. GEORGE : L'action humaine, Paris, PUF, 1968.

(3) Voir à ce sujet : A. MIROGLIO : La région ethnique, in : L'Europe des Régions, Colloque de Genève, AIEE, 1970, p. 46-55.

(4) Idem, p. 48. Nous ne sommes pas d'accord avec la fin de la définition "mais essentiellement par une langue largement répandue parmi eux".

h) religieux : c'est souvent à tort que l'on croit que la religion n'est plus un facteur important de différenciation. L'Ulster nous le rappelle tous les jours - et tragiquement. La religion suppose un mode de vie qui, toujours solidement implanté, provoque par sa spécificité la création d'entités reconnaissables.

i) culturel : ce critère est à la fois la résultante des trois précédents : linguistique, ethnique et religieux et plus encore. Il s'agit presque de reconnaître une psychologie propre à un groupe géographique donné. Dans des sens très différents, en France l'on peut penser à l'Occitanie et à la Normandie (1).

j) économique : trop souvent, ce critère est considéré à l'exclusion des autres. Cependant, s'il convient de lui accorder un rôle très important, il ne pourrait supplanter entièrement tous les autres. L'on parle ici de "pôle d'attraction", de "degré de dépendance économique". Il importe de définir et de distinguer trois notions que les économistes tiennent pour essentielles.

C'est J. BOUDEVILLE qui écrit que "la région peut se caractériser par sa plus ou moins grande uniformité : elle est plus ou moins homogène. En second lieu, la région peut s'étudier du point de vue de sa plus ou moins grande cohérence, c'est-à-dire de l'interdépendance de ses diverses parties : elle est plus ou moins polarisée. La région peut enfin s'envisager du point de vue du but qu'elle poursuit, du programme qu'elle se fixe : c'est la région de programme ou région-plan" (2).

L'espace homogène : "correspond à un espace continu dont chacune des parties constituantes ou zone présente des caractéristiques aussi proches que possible de celles de l'autre" (3).

L'espace polarisé : "la notion physiologique d'interdépendance est retracée par la région polarisée née de l'observation du rayonnement commercial des agglomérations urbaines. La ville échange avec la campagne et les villes satellites qui gravitent autour d'elle. Ainsi se forme une région autour d'une capitale régionale" (4). Puisqu'elle est fondée sur la notion de relations, d'échanges, la région polarisée n'a pas de caractère uniforme. "Elle se définit au contraire comme un espace hétérogène dont les diverses parties sont complémentaires et entretiennent entre elles, et tout spécialement avec les pôles dominants, plus d'échanges qu'avec la région voisine. C'est, en définitive, un lieu

(1) A. MIROGLIO : La région ethnique, in : L'Europe des Régions, Colloque de Genève, AIEE, 1970, p. 50 et 51.

(2) J. BOUDEVILLE : Les espaces économiques, Paris, PUF, 1961, p. 8.

(3) idem, op. cit.

(4) J. BOUDEVILLE : Les espaces économiques, p. 11.

d'échanges de biens et de services dont l'intensité interne est supérieure en chaque point à l'intensité externe. La région polarisée est intégrée, mais n'est pas une autarcie" (1).

"La région-plan ou région de programme est un espace dont les diverses parties relèvent de la même décision... C'est un instrument placé entre les mains d'une autorité localisée ou non dans la région, pour atteindre un but économique donné... Le but recherché ici est le maximum d'efficacité dans la mise en oeuvre des programmes régionaux, eux-mêmes inclus dans le plan de développement de l'ensemble du territoire. D'une façon générale et abstraite, l'espace-plan est l'analyse du choix des moyens géographiques disponibles pour réaliser une fin déterminée dans un délai prévu" (2).

Si l'on veut comparer les trois types de régions, l'on dira que la région homogène est d'inspiration agricole, la région polarisée - d'inspiration industrielle et commerciale - et la région-plan d'inspiration prospective. Bien d'autres théories économiques s'intéressent au problème des espaces; des auteurs tels que Lösch, Isard, Leontief y ont apporté une contribution intéressante. La conclusion est assez pessimiste : "la région économique est un concept arbitraire à moins qu'elle ne soit un concept opérationnel"(3).

Il faut alors en arriver à des critères techniques précis. C'est ainsi qu'en Belgique la délimitation des zones de développement doit se faire selon les quatre critères suivants : sous-emploi structurel actuel et prévisible, déclin réel ou imminent d'activités économiques importantes dans la zone en question, niveau de vie anormalement bas, lenteur de la croissance économique (4).

k) politique : ce critère est l'expression d'un vouloir vivre en commun des habitants. Il cristallise la volonté des habitants d'avoir une structure politique propre pour la poursuite d'objectifs et d'intérêts communs. Cette volonté politique est en général façonnée par la combinaison de l'effet de l'ensemble des facteurs. Mais son expression est propre et se traduit sur un terrain privilégié. C'est la région synthétique par excellence. Une telle "région" correspond avant tout à une communauté humaine localisée sur le territoire, c'est-à-dire à une collectivité territoriale. Cette communauté, composante essentielle de la nation, se caractérise par une homogénéité d'ordre à la fois historique et culturel, géographique et économique qui confère à la population une cohésion dans la poursuite d'objectifs et d'intérêts communs. Cette cohésion autour d'un certain nombre de critères jugés essentiels par la communauté lui donne sa personnalité et le désir d'exister et d'être

(1) J. BOUDEVILLE : Les espaces économiques, p. 11.

(2) idem, p. 16.

(3) L. DERWA : L'indétermination fondamentale des régions économiques, in : Hommage à Léon Graulich, Faculté de Droit de Liège, 1957, p. 593.

(4) Article 11 de la loi d'expansion économique du 30 décembre 1970.

considérée comme une unité. C'est l'implantation de cette communauté sur le territoire national qui..., devrait délimiter l'unité territoriale qualifiée de région, l'institution de la région ne devant que constater sur le plan juridique la réalité sociologique" (1).

Cette définition "strasbourgeoise" peut être complétée par celle que le Comité de coopération pour les questions municipales et régionales donnait lors de sa première réunion. La région est l'"unité territoriale la plus vaste à l'intérieur de chaque nation, c'est-à-dire se situant immédiatement au niveau inférieur à celui du gouvernement central, dotée ou non de la personnalité juridique"(2).

Mais pour la détermination de ce critère, il convient de faire appel à un certain nombre de notions beaucoup plus précises. A quelle unité territoriale de base, les partis politiques sont-ils le plus fortement organisés ? Il est évident que la réponse à cette question dépend largement de la législation électorale et plus particulièrement du niveau auquel les représentants nationaux sont élus.

Selon Stein Rokkan, il serait même possible de développer des modèles réalistes de la distribution des centres d'innovation politique selon les lignes directrices inspirées des théories de LOSCH et ISARD sur la localisation industrielle (3).

L'on s'intéressera également à des facteurs tels que : concentration des institutions publiques, de celles qui prennent les décisions, des préférences résidentielles de la classe politique (4).

Un autre facteur de ce domaine est constitué par le vote. La conduite électorale est en effet un critère de différenciation extrêmement important. Bien sûr, les autres caractéristiques ont évidemment une influence importante sur la détermination individuelle du vote. Mais, et c'est un lien commun, l'on constate l'existence de conduites électorales ayant des homogénéités spatiales. Un instrument privilégié à cet égard réside certainement dans l'étude des référendums. Le choix entre les deux seules réponses possibles provoque un clivage rigoureux entre les deux attitudes. Finalement, cela recouvre souvent le choix entre les options politico-philosophiques fondamentales. Mais, tous les pays ne pratiquent pas le référendum et ceux qui le connaissent ne l'appliquent pas nécessairement très souvent. L'on doit cependant penser

(1) Conférence européenne des pouvoirs locaux. Strasbourg, 26-30 octobre 1970. Ici l'Europe, n° 5, 1970, p. 93.

(2) Cité par R. COSTARD : Les institutions régionales et la régionalisation dans les Etats membres. Collection d'études Communes et Régions d'Europe n° 1, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1972, p. 15.

(3) S. ROKKAN : Directions of research on centres and peripheries in Europe, ECPR workshop on varieties of regional differentiation in Europe, p. 1.

(4) Idem, p. 3.

à utiliser les référendums provoqués par l'adhésion de nouveaux pays aux Communautés européennes.

Si l'on admet que le vote est, en partie, la résultante des caractéristiques socio-économiques locales, son expression doit permettre de retrouver des périmètres de zones homogènes. Le vote peut être étudié selon différents points de vue : abstention, taux de mobilité, indice d'évolution, homogénéité historique, homogénéité géographique, structure interne de l'électorat, implantation locale des partis, votes de préférence (1).

Ce type de région synthétique est évidemment à privilégier du point de vue du droit public. Etymologiquement d'ailleurs, le mot "région" n'a-t-il pas ce sens politique (regerer : gouverner) ?

On peut essayer de déterminer la région en termes d'analyse systémique. L'on s'arrêtera alors à des notions telles que ensemble, système, input, output... Il faudrait y intégrer la différence entre région mono-céphalique et région poly-céphalique (dans cette dernière le centre économique n'est pas situé au même endroit que le centre politique, le centre culturel est encore différent, etc.).

Nous l'avons dit, le passage de la région spécifique à la région synthétique présente de nombreuses difficultés notamment d'ordre méthodologique. Une voie de solution se situe sans doute dans les processus d'analyse multicritère. "Une méthode d'analyse multicritère - ou multidimensionnelle - est une application qui, à un  $m$ -t uple de structures - pondérées ou non sur  $E$  (un ensemble d'observations) - fait correspondre une structure unique - ou un nombre très limité de structures sur  $E$  ( $K$ -t. uple sur  $E$ )".(2).

"Si... l'ensemble  $E$  des observations est caractérisé par un ensemble  $M$  de dimensions dont certaines sont qualitatives, une partition multidimensionnelle en classes homogènes est plus délicate à obtenir... Un clivage très net apparaît notamment entre deux principes de partition qui opposent radicalement les méthodes suivantes :

- celles dont le regroupement des éléments s'effectue sur la base de leurs ressemblances,
- celles dont la séparation des éléments s'effectue sur la base de leurs différences"(3).

Une remarque nous semble utile pour compléter ce chapitre.

Il peut exister une incompatibilité entre plusieurs critères. Dès lors, une région qui semble se dessiner logiquement peut s'avérer

(1) Ces méthodes sont expliquées dans notre communication "Analyse des résultats des élections législatives belges du 10 mars 1974". Annales de la Faculté de Droit de Liège, 1974.

(2) J.L. GUIGOU : Analyse des données et choix à critères multiples, Paris, Dunod, 1974, p. 19-20.

(3) Idem, p. 61 et 66.

irréalizable en raison d'un critère qui rend impossible le découpage prévu. Par exemple, en Belgique, l'on pensera à ce sujet au critère linguistique.

L'on parle souvent de critères "objectifs". Il ne faut pas se laisser induire en erreur par ce qualificatif. Généralement, les critères sont sans doute objectifs. Mais le choix de l'un, sa mise en avant est purement subjective, politique au sens large.

D'autres types de régions sont encore identifiables, mais nous n'en retiendrons qu'un, la région frontalière.

### Région frontalière

Ce type de région pose plusieurs problèmes intéressants. Disons simplement ici que ce type de région trouve sa spécificité dans l'existence d'une frontière nationale. L'on parlera de région frontalière ou périphérique lorsque la région est située à la périphérie de son Etat - nation qui a souvent alors tendance à la négliger. L'on dira que la région est transfrontalière lorsqu'une frontière est venue la couper artificiellement en plusieurs fractions ou bien encore sans qu'il y ait eu coupure au départ, lorsqu'une région se construit de part et d'autres d'une frontière. La première sera dite préexistante et la seconde post existante.

L'on pourrait encore distinguer la région transnationale lorsque la frontière est un accident historique et est destinée à disparaître et la région supranationale lorsque l'on pense que la frontière est destinée à persister. Mais il s'agit là plus d'une croyance politique que d'une réalité objective.

"La science politique en analysant le problème régional européen n'échappera pas à celui de ces régions que les Etats-nations appellent souvent périphériques et qui, en fait, sont le point de convergence réel d'affrontements de systèmes politico-administratifs souvent différents, et par conséquent le point de convergence de systèmes d'acteurs et de solutions institutionnelles transfrontalières tout à fait spécifiques, préfiguration peut-être d'un certain type de l'Europe future"(1).

Actuellement, les principaux problèmes des régions frontalières et transfrontalières sont : leur reconnaissance, leur développement et donc la coopération par-delà la frontière (2).

(1) Ch. RICQ : La région transfrontalière de Genève, Institut universitaire d'études européennes, Genève, ECPR workshop on regional differentiation, p. 11.

(2) P. ROMUS : La notion de région frontalière dans les relations entre Etats de la Communauté européenne, Revue des sciences économiques, décembre 1971, p. 159-173.

P. ORIANNE : Coopération entre pouvoirs locaux dans les régions frontalières, collection d'études communes et régions d'Europe, n° 6, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1973, 38 P.

Il reste un dernier type de région que nous ne citerons que pour être complet. Il s'agit de la région internationale, soit le sens où l'on entend le mot région dans les relations internationales et par exemple de pactes régionaux regroupant plusieurs pays.

### Quelques définitions préalables

La matière que nous traitons est extrêmement vivante, mouvante. Le vocabulaire employé n'est pas défini avec précision, beaucoup de choses très différentes sont recouvertes par un même mot. Un effort de clarification s'impose donc. Les définitions que nous proposons ont évidemment quelque chose d'arbitraire puisqu'il n'y a point de tradition. Nous croyons cependant qu'elles peuvent être de quelque utilité, ne serait-ce que parce qu'elles montrent l'ambiguïté des expressions habituellement reçues.

Nous appellerons régionement (1) la partition d'un territoire en régions soit spécifiques soit synthétiques. La régionalité (2) résulte de l'application des indicateurs d'appartenance à une région : l'on répond alors à la question "comment ressentez-vous le fait d'appartenir à votre région ?". L'on pourrait rapprocher le sens de régionalité de celui de nationalité pour un Etat. Le régionalisme est un mode d'organisation de l'Etat fondé sur la région politique. La régionalisation est alors simplement la mise en oeuvre du régionalisme. Toute régionalisation appelle les questions fondamentales suivantes :

- 1) compétences des régions,
- 2) limites des régions,
- 3) règles de composition et de fonctionnement des assemblées et exécutifs régionaux,
- 4) hiérarchie des normes (place des ordonnances des conseils régionaux),
- 5) ressources attribuées aux régions,
- 6) relation avec le pouvoir central (contrôle, tutelle),
- 7) modalités de transfert aux pouvoirs régionaux (administrations...),
- 8) concertation entre régions,
- 9) effet sur les autres pouvoirs locaux (provinces, communes...)(3).

### Le régionalisme

Des notions que nous venons de présenter, celle de régionalisme est certainement la plus importante et il nous paraît utile d'y revenir quelque peu. Disons d'abord, qu'il est curieux de constater que le sens de régionalisme par rapport à région n'a - en n'a plus ou pas encore - rien de commun avec celui de nationalisme par rapport à nation, ou d'étatisme par rapport à Etat. Il nous semble intéressant de rapprocher

- 
- (1) D. DERIVERIJ : GEMAS. Maison des sciences de l'homme, Paris.
  - (2) Ch. RICQ : Institut Universitaire d'Etudes Européennes, Genève.
  - (3) Voir pour la Belgique : Chambre des Représentants, Commission parlementaire mixte consultative sur la régionalisation, Rapport sur les activités de la commission, H. BROUHON, A. DUA, n° 669, 1972-1973, n° 1 13 septembre 1973, p. 57.

la définition du régionalisme de celle que nous avons donnée du fédéralisme (1).

Pour qu'il y ait régionalisme, il faut qu'il y ait :

- superposition, sur un même territoire et sur une même population, de deux ordres juridiques, mais dont l'un - celui de la région - est incomplet, dont l'un (national) est unique et l'autre multiple et s'imposant immédiatement aux mêmes sujets. L'ordre juridique multiple (régional) est en général limité à un pouvoir législatif qui devrait être issu d'une élection au suffrage universel direct et d'un exécutif qui devrait être responsable devant lui (2);

- autonomie, limitée à un certain transfert de compétences;

- participation des régions aux activités de l'Etat unitaire faible (plan...);

- protection de l'existence et des droits de la région peu développée; elle peut être le fait de la loi et non pas nécessairement de la constitution;

- pouvoir résiduaire aux mains de l'Etat national;

- compétence de la compétence réservée à l'Etat national (3).

Le régionalisme peut être mis en oeuvre sous forme de technique de décentralisation. Mais en théorie (en philosophie ?), ce ne peut être que la régionalisation. La régionalisation est une réaction contre l'Etat unitaire, alors que la décentralisation est une technique de gouvernement de l'Etat unitaire. L'esprit des deux est inconciliable. Si la régionalisation est conçue comme une décentralisation, alors l'autonomie qu'elle organise devrait s'accompagner d'une tutelle, ce qui est contraire à sa philosophie.

(1) J. BEAUFAYS : Le Fédéralisme (en préparation).

(2) Un régime de type présidentiel est parfaitement concevable, tout comme un régime d'assemblée.

(3) Voici la définition du Professeur Perin : "Le régionalisme se distingue essentiellement du fédéralisme sur deux points : la région n'a d'autres attributions que celles énumérées limitativement par la constitution ou par la loi qui fixe son statut. C'est l'inverse du régime fédéral : le régionalisme laisse au pouvoir central la souveraineté résiduaire. Le pouvoir central exerce un contrôle sur l'activité administrative et législative des régions". Introduction au Droit Public, tome I, Liège, PULG, p. 84.

Le concept de "régionalisme" souffre de deux maux : la grande imprécision du langage et la multitude des raisons qui président à la régionalisation : politique, économique, technique, culturelle, administrative... Dès lors, comme le note un auteur : "le régionalisme administratif peut être conçu à l'intérieur d'un Etat unitaire, soit comme une technique de commandement, soit comme une forme de décentralisation administrative" (1). Mais, la régionalisation n'est pas une technique de décentralisation bien que l'on puisse lui appliquer l'affirmation du Professeur Rivero, selon laquelle le seuil de la décentralisation "se trouve franchi lorsque la loi accorde à des organes élus par une collectivité personnalisée, un pouvoir de décision sur tout ou partie des affaires locales" (2). Certains parlent même de régions de déconcentration, d'autres opposent régionalisation sentimentale et régionalisation instrumentale (3).

### La politique régionale

Trop souvent, les expressions "politique régionale" et "régionalisme" sont utilisées comme synonymes. Rien n'est plus faux. Nous venons de voir la définition du régionalisme. Ce que les Etats appellent "politique régionale" n'a rien de commun avec le régionalisme. Il s'agit simplement - dans le cas de la politique régionale - pour le pouvoir central de déterminer souverainement une ou plusieurs zones où des problèmes économiques (reconversion...) et sociaux (chômage...) se posent et de prévoir certaines modalités qu'il accepte de mettre en oeuvre pour remédier à différentes inégalités. Il n'est nullement question ici pour le pouvoir central de se départir d'une fraction de son autorité. Il reste le maître absolu de l'existence, des moyens et des buts de la zone en cause.

Pour éviter les confusions, il conviendrait d'utiliser les substantifs zone, espace pour la politique régionale et de réserver le mot "région" pour le régionalisme.

La politique régionale est la seule à participer réellement de ce que l'on appelle classiquement décentralisation et déconcentration.

Pour la Commission des Communautés européennes, la politique régionale a pour objectif "la création, l'aménagement et la gestion des conditions de localisation des activités économiques et des hommes, eu égard aux exigences de la technique et de l'économie, aux besoins et aspirations des populations, ainsi qu'aux caractéristiques des territoires"(4).

- 
- (1) M. BOURJOL : Les institutions régionales de 1789 à nos jours, p. 23.  
 (2) J. RIVERO : Droit administratif, Paris, Dalloz, 1965, p. 280.  
 (3) C. PALAZZOLI : Les régions italiennes, p. 23.  
 (4) Commission des Communautés européennes : Une politique régionale pour la Communauté, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1969, p. 27.

Une telle définition montre bien la primauté de l'économie dans la politique régionale.

L'on peut encore se poser une dernière question. Le fédéralisme et le régionalisme sont-ils de nature fondamentalement différente ? Certains auteurs estiment qu'il y a une subtile gradation de la politique régionale, au régionalisme puis au fédéralisme (1). Il s'agit d'une appréciation qui se vérifie sans doute parfois du point de vue de l'histoire politique. Il est en effet possible que l'on passe successivement par les trois stades. Cela n'empêche pas qu'il faille tenir compte des concepts du droit et de la science politique. Et pour ces sciences, les catégories comportent des frontières telles qu'il faut bien admettre que nous sommes en présence de genres différents.

### Appendice

La construction scientifique, objective - si cela est possible - de régions synthétiques qui fasse place à cette nécessité ressentie par les populations de se resituer dans de nouveaux cadres géographiques (2) nécessite la connaissance, l'enregistrement et le traitement d'un nombre considérable de données. Cela ne peut plus guère se faire sans ordinateur (3). Aussi, voudrions-nous lancer l'idée d'une "régiothèque", soit une banque de données appliquée à la région.

Une telle banque de données implique la saisie et l'enregistrement des données. Mais, cela ne peut se faire qu'en fonction d'un modèle d'exploitation encore à élaborer. Un tel modèle mathématique pourrait s'inspirer des travaux les plus récents des écologistes et des économistes. L'on s'intéressera notamment à la compatibilité et à la temporalité des données. La banque de donnée " est un ensemble de données structuré permettant de décrire une certaine réalité ... Elle est d'abord orientée vers la représentation de la réalité sur laquelle on désire travailler ... qui dit représentation de la réalité dit modèle, c'est-à-dire une certaine façon de voir la réalité dont on parle"(4)

La régiothèque peut sembler une entreprise ambitieuse. Sans doute l'est-elle. Il nous apparaît cependant que sans cet outil on ne dépassera que difficilement le seuil de l'empirisme.

(1) M. BOURJOL : Les institutions régionales de 1789 à nos jours; p. 42.

(2) Courrier hebdomadaire CRISP n° 34, 2 octobre 1959. Défense et représentation des intérêts économiques wallons, le Conseil économique wallon, p. 3.

(3) P. MOESCHLER : Ordinateur et analyse régionale; in L'Europe des Régions; Colloque de Genève, 1970, AIEE, p. 41-45.

(4) Cl. CHERTON : Les outils informatiques mis à la disposition des créateurs de banques de données; Arlon, Colloque Informatique et environnement; 1974, p. 2.

G. LONG : Réflexions sur les conditions à remplir pour la création d'un centre d'information écologique; Arlon, Colloque Informatique et environnement, 1974, p. 12.

UNIVERSITE DE LIEGE - FACULTE DE DROIT  
INSTITUT D'ETUDES JURIDIQUES EUROPEENNES

SEPTIEME COLLOQUE SUR  
LES COMMUNAUTES EUROPEENNES  
7, 8 et 9 novembre 1974  
L'EUROPE ET SES REGIONS

3

LES MOYENS D'UNE POLITIQUE D'ACTION  
REGIONALE AU NIVEAU DES ETATS

par Jean BEAUFAYS

Chargé de recherches au Centre  
Interuniversitaire de Droit Public

## Introduction

Nous avons conçu cette communication non comme un bilan de l'action de chaque gouvernement au 1er juillet 1974 - cela est l'objet de rapports présentés au Congrès de Mexico - (1), mais bien comme une réflexion plus permanente. Nous voudrions établir un relevé des divers types de mesures mises en oeuvre par les gouvernements nationaux pour arriver à un résultat donné : l'équilibre économique et social entre les diverses zones d'un même pays. A l'heure des Communautés européennes, l'on veut même en arriver à un équilibre entre les neuf pays membres.

Dans l'histoire socio-économique, l'on ne s'est pas toujours soucié d'une telle harmonie. Au contraire, il faut quasiment attendre le XXème siècle. "La centralisation des initiatives fut vue alors sous un jour dramatique devant les conséquences contraires qu'elle engendrait, à savoir la création de "mégalopoles" malsains d'une part et la "désertification" d'autre part" (2).

"L'inégalité économique entre zones géographiques est à la fois partie et composante d'une plus vaste inégalité sociale et de même que cette dernière, au-delà de certaines limites qui tendent à se rétrécir de plus en plus, doit être combattue et vaincue, de même l'inégalité économique doit être assainie comme toute autre cause de malaise et de perturbation sociale. Il n'est pas sans intérêt d'avoir relevé le caractère de jugement de valeur de ce premier point" (3).

- 
- (1) XVIIe Congrès International des Sciences administratives. Mexico 22-26 juillet 1974. Sujet I : Les aspects administratifs de la régionalisation à l'intérieur des Etats.
- (2) E. MASSACESI : Localisation et aménagement des terrains industriels, Paris, Dalloz-Sirey, s.d., p. 17.  
L. MUMFORD : The culture of cities, New York, Harcourt-Brace 1938, 586 p.  
J.F. GRAVIER : Paris et le désert français, Paris, Flammarion, 1959.  
J.F. GRAVIER : L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises, Paris, Flammarion, 1964.  
J.F. GRAVIER : La question régionale, Paris, Flammarion, 1970, 235 p.
- (3) E. MASSACESI : op. cit., p. 23.

Nous ne discuterons pas le bien fondé d'une telle politique d'action régionale qui fait toujours référence soit à l'infériorité économique, soit aux problèmes sociaux, soit le plus souvent aux deux. Contentons-nous de constater que les divers gouvernements européens tiennent à la mettre en oeuvre.

Il est, d'autre part, évident qu'une politique d'action régionale peut être appliquée soit dans un Etat fédéral ou régionalisé, soit dans un Etat unitaire. Cependant, selon les cas, la mise en oeuvre se fera dans des conditions différentes. Dans une autre communication (1) à ce Congrès, nous avons tenté de définir et d'opposer "régionalisme" et "politique régionale". Ce n'est donc pas le lieu d'y revenir. Il s'agit bien ici seulement d'une politique d'action régionale, la seule qui puisse d'ailleurs - dans un premier temps - intéresser les Communautés européennes (2).

Selon E. STRAWCZYNSKI "le régionalisme est un point de vue qui détermine souvent à croire que l'Etat est tout puissant pour assurer le développement harmonieux des régions. Les raisons de cette illusion tiennent tout d'abord au fait que chaque problème local ayant une ampleur limitée, il suffit apparemment d'une intervention technique pour le résoudre. Il n'est besoin, en quelque sorte, que d'assurer une meilleure "distribution géographique" des ressources, des activités, des équipements, etc. Plus profondément, le régionalisme a tendance à mettre en évidence des disparités spatiales liées au sous-développement relatif de certaines zones, tout en négligeant le véritable problème au niveau global; c'est le cas par exemple dans le domaine des salaires. Par là même, on réduit encore à un aspect purement technique un problème qui globalement met en jeu l'ensemble du système économique et ses règles de fonctionnement... Le danger est de croire que la politique à l'égard des régions peut se borner à être la somme des politiques régionales, c'est-à-dire la somme des actions locales de développement. Car cela reviendrait à oublier les conditions générales, inhérentes à l'ensemble du système, dans lesquelles se situe cette politique économique" (3).

(1) J. BEAUFAYS : Réflexions sur la notion de région.

(2) Il convient encore de se rappeler que la politique d'action régionale est indissociable de la politique d'aménagement du territoire et en particulier de la politique d'urbanisme.

(3) E. STRAWCZYNSKI : Le processus du choix de localisation. Vie Urbaine, 1971, n° 3, p. 197-198.

Deux modes d'exposé étaient possibles. L'on pouvait étudier chaque pays l'un après l'autre et relever les moyens qui y étaient mis en oeuvre. Nous avons préféré voir les grands types d'instruments existants et à l'occasion citer les pays qui les utilisent. Il nous a semblé plus utile d'opérer de cette façon, dans le cadre particulier de ce Colloque.

Voyons, d'une façon générale dans une première approche, les caractéristiques d'une politique d'action régionale.

A. DETROZ a bien résumé le problème.

- a) L'étude approfondie des problèmes économiques et sociaux d'un ensemble régional, en vue d'en saisir l'évolution et de dégager les lignes d'action susceptibles d'infléchir les tendances défavorables.
- b) L'information des autorités responsables et des populations intéressées sur les problèmes décelés par les études entreprises afin de provoquer une prise de conscience de la situation et des perspectives de la région.
- c) L'avis sur les causes de la situation, les remèdes à y apporter et les objectifs à poursuivre. Cet avis peut être donné d'initiative ou être demandé par les pouvoirs publics; il s'agit alors de consultation.
- d) La programmation ou la planification, c'est-à-dire l'établissement de programmes ou de plans destinés à promouvoir le développement économique et social souhaité.
- e) La stimulation des autorités publiques nationales pour qu'elles prennent effectivement les mesures concrètes que réclame la situation; la stimulation des énergies régionales, tant publiques que privées, pour qu'elles participent à l'effort commun nécessaire.
- f) L'assistance aux autorités ou instances qui ont un rôle à jouer dans le processus de développement économique et social régional. Est visée ici plus particulièrement l'assistance technique et notamment la formation des cadres nécessaires.
- g) La coordination des interventions des différentes autorités ou instances dont la participation est nécessaire ou utile, en vue de favoriser, par une action convergente, la poursuite des objectifs fixés.
- h) L'action directe, c'est-à-dire la prise en charge des divers travaux, tâches et services propres à promouvoir directement un développement nouveau de la région.

i) Le financement des initiatives précitées, surtout de l'action directe et notamment des travaux d'infrastructure et des investissements des entreprises" (1).

Il existe en fait deux grands types de mesures : passives et actives. Les mesures passives, telles que nous les comprenons sont du genre administrativo-institutionnel : découpage en zones, mise en place d'organes ... Les mesures actives sont plutôt d'ordre économico-financier : subsides, réduction d'impôt... (2).

#### Cadre institutionnel et administratif

Trois niveaux sont à considérer de ce point de vue :

- national
- ad hoc
- local existant (3).

#### Niveau national

Un certain nombre de structures sont mises en place pour mener une politique d'action régionale.

- a) exécutif
- b) administratif
- c) para-étatique
- d) mixte
- e) privé

Au niveau de l'exécutif national, deux solutions sont généralement mises en oeuvre : soit les ministres s'occupent, chacun pour son domaine, de l'action régionale, soit un ou plusieurs ministres sont spécifiquement chargés de tâches régionales (Belgique, Grande-Bretagne). Cette deuxième façon de faire

- (1) A. DETROZ : Les organismes d'action régionale, Paris, Dalloz, Sirey, s.d., p. 11-12.
- (2) Il ne nous est pas possible dans le cadre de cette communication d'être complet. Aussi, plutôt que d'être incomplet, avons-nous pensé qu'il était préférable de montrer les différents types de structures utilisées par une politique d'action régionale.
- (3) Commission des Communautés européennes : Une politique régionale pour la Communauté, Luxembourg, 1969, 241 p.

implique souvent un plus grand engagement régional, une conscience plus aiguë des problèmes à résoudre. Il existe souvent encore des comités interministériels chargés de la coordination.

Dans l'administration nationale l'on retrouve le même découpage. Soit que chaque direction s'occupe également de l'action régionale, soit que dans les ministères appropriés l'on crée une direction de l'action régionale qui regroupe et centralise l'exécution au niveau dudit département.

Le rôle des organismes para-étatiques et mixtes est très important. Il s'agit souvent d'institutions financières. Certaines ont une vocation purement régionale, d'autres ont un champ d'action plus large. Des organismes privés ne sont pas à exclure non plus. A. DETROZ les a classé selon les différents genres (1) :

- a) les organismes d'action directe, y compris ceux de coordination, de stimulation et d'assistance;
- b) les organismes de financement;
- c) les organismes d'étude et de planification ou de programmation, y compris ceux d'information, d'avis ou de consultation.

Il est évident qu'il y a souvent des chevauchements, qu'un organisme ne se contente pas d'un seul type d'activité. L'on pourrait encore utiliser le critère géographique et distinguer les organismes qui ne s'adressent qu'à une région et ceux qui ont une vocation nationale.

Un autre critère serait encore le degré d'initiative et de responsabilité propres (2).

Le cadre institutionnel et administratif se retrouve parfois au niveau régional. Dans les Etats fédéraux et dans les Etats régionalisés ce sont les appareils des Etats fédérés et des régions qui assument la politique d'action régionale.

(1) A. DETROZ : Les organismes d'action régionale, Paris, Dalloz-Sirey, s.d., p. 13-14.

(2) Idem, p. 97.

Dans les Etats unitaires, trois solutions sont possibles. Ou bien il n'y a pas d'échelon régional et tout se passe au niveau central, ou bien l'on utilise les procédures classiques de la déconcentration et de la décentralisation, avec l'installation de bureaux locaux de différents ministères, ou bien enfin, l'on crée une structure ad hoc, par exemple par le truchement d'interprovinciales ou d'intercommunales (1).

Dans le cas des Etats fédéraux et régionalisés, l'on peut voir deux politiques régionales se superposer. L'une menée par l'Etat fédéral ou central, en accord avec les Etats fédérés ou les régions, et une autre menée par ces derniers.

Les pouvoirs locaux, par un certain nombre de mesures financières et d'aménagement peuvent également pratiquer une politique de développement local, mais celle-ci vient en général s'ajouter aux aides existantes. Les finances locales ne sont souvent pas assez riches pour mener seules une politique d'aides efficace.

#### Mesures économique-financières

Les aides régionales proviennent de deux sources : soit de l'Etat, soit des collectivités régionales et locales. Le plus généralement ce sont des aides à l'investissement, parfois ce sont des aides de fonctionnement, ces dernières ont donc un caractère plus permanent (2).

#### Aides de l'Etat à l'investissement

Les subventions à l'investissement sont une technique très répandue. Elles portent en général sur la construction de bâtiments et sur l'outillage. Elle se situe autour de 25%. Souvent, le pourcentage est accru dans les zones particulièrement critiques.

Les prêts à long terme sont également généralisés. En général, ils portent sur une dizaine d'années au moins et les taux d'intérêt pratiqués sont en général assez bien plus bas que ceux du marché. Les prêts consentis ne couvrent pas la totalité de l'investissement (en général de 50% à 70%).

(1) F. PERIN : Le régionalisme dans l'intégration européenne, Bruxelles, Heule, 1969, 96 p.

(2) Pour plus de détails voir : Les aides à l'expansion industrielle régionale dans les pays du Marché commun et en Grande-Bretagne. Notes et Etudes Documentaires, 6 octobre 1969, n° 3626, p. 7. Nous suivons ce texte ici.

Les exonérations fiscales sont souvent fondées sur le système de l'amortissement accéléré. Mais ne fait-on pas là que reconnaître la déperdition rapide de valeur des bâtiments industriels dans les régions sous-développées (1). On retrouve cette pratique en Allemagne, en France, en Belgique, aux Pays-Bas. L'on trouve encore l'exonération de la patente, l'exonération de l'impôt sur les sociétés pendant un temps (10 ans en Italie), la réduction du droit de mutation, l'exonération pendant un temps de la taxe sur l'énergie, la main-d'oeuvre, (Belgique), la réduction des impositions des plus-values foncières (France, Belgique), parfois encore divers avantages sur les impôts indirects, l'exonération pendant un temps du précompte immobilier afférant aux investissements réalisés (Belgique).

Le prix du terrain, dans les zones d'aide est en général très bas, l'Etat pratiquant une politique de financement.

La formation professionnelle du personnel des entreprises qui s'installent dans les zones d'aide est en général soutenue financièrement par l'Etat. Cela est particulièrement vrai en Belgique et en Grande-Bretagne.

Certains pays (France, Danemark) font bénéficier les entreprises qui se réinstallent dans les zones d'aide d'indemnités de décentralisation ou de réinstallation. Parfois même, on prend en charge les frais de déménagement du personnel occupant des postes-clé (Danemark).

Une autre pratique consiste pour l'Etat à construire des usines et à les vendre ou louer à des conditions avantageuses pour l'acquéreur (Grande-Bretagne).

L'Etat peut accorder sa garantie pour les prêts consentis à des entreprises industrielles et à des sociétés de services pour couvrir des dépenses d'investissement. Il semble que cette technique ne soit pas toujours très efficace. Ainsi, au Danemark, de 1958 à 1972, l'émission de garanties n'a absorbé en moyenne que 30% des crédits disponibles à cette fin (2). La raison en

---

(1) Idem, p. 4.

(2) Conseil de l'Europe. Strasbourg, février 1973. Bulletin d'information, questions municipales et régionales, 2ème semestre, 1972, p. 7-8.

est que l'emprunteur doit quand même payer le taux du marché, donc plus cher que les prêts d'Etat.

Parfois, l'Etat octroie aux collectivités locales des prêts en vue du financement de la construction de locaux industriels à vendre ou à louer (Danemark, Allemagne).

L'investissement ne doit pas être compris seulement comme une nouvelle installation, on peut le concevoir aussi dans le sens de rééquipement, de modernisation d'entreprises existantes. En Irlande par exemple, des subventions allant jusqu'à 35% sont prévues dans ce cas.

L'Etat peut aménager et gérer des sites industriels (Irlande, Grande-Bretagne).

Il existe encore des primes d'emploi régional. Cela est logique puisque l'ensemble de la politique d'action régionale vise à promouvoir l'emploi. En Grande-Bretagne, cette prime est double pour l'emploi masculin (par rapport à féminin). Pour confirmer la logique de ce système, disons qu'en Allemagne fédérale, l'office du chômage (BAVAV) accorde des prêts à taux réduits pour la création d'entreprises.

En Grande-Bretagne, le Board of Trade peut contribuer par des prises de participation à la formation du capital des entreprises (1). Il s'agit là d'une mesure particulièrement intéressante du point de vue politique. En effet, elle marque la fin de ce que l'on pourrait appeler l'aide "libérale" qui se réduit en fait à un don de la collectivité - par l'entremise de l'Etat - à des entreprises privées. La prise de participation outre qu'elle donne une part de la propriété à l'Etat, amène à celui-ci par la même occasion, une possibilité de participer à la gestion de l'entreprise, d'avoir un droit de regard direct sur l'utilisation des fonds.

L'Etat peut être lui-même entrepreneur. Il est évident que par deux voies différentes, il peut arriver à cette solution : nationalisation ou création d'entreprises. A ce niveau-là, il est à même de s'implanter en tenant compte du critère régional. L'on sait de rôle de l'IRI dans ce domaine en Italie (2).

(1) Les aides à l'expansion industrielle régionale dans les pays du Marché commun et en Grande-Bretagne. Notes et Etudes Documentaires, 6 octobre 1969, n° 3626, p. 21.

(2) G. PETRILLI : L'Etat entrepreneur, Paris, Laffont, 1971, 245 p.

### Aides de l'Etat au fonctionnement

Certains pays pratiquent ce type d'aide. Ainsi, en Italie, les entreprises du Midi bénéficient d'une réduction de 10% des charges sociales - donc du même coup des charges salariales. En Grande-Bretagne, l'on utilise une procédure de subvention annuelle en fonction de l'effectif qui aboutit au même résultat (1).

En Grande-Bretagne, la préférence est accordée dans les adjudications publiques aux entreprises des zones à développer. En Allemagne, un système semblable existe pour les zones limitrophes de la ligne de démarcation.

Des réductions de tarif ferroviaire sont parfois utilisées pour aider les zones à développer. En Italie, le principe en a été acquis pour le Mezzogiorno, mais il n'a guère été appliqué, semble-t-il. En Allemagne, une politique semblable existe dans les zones limitrophes de la R.D.A.

### Aides des collectivités locales et régionales

Pour attirer des entreprises sur leur territoire, les collectivités locales et régionales pratiquent également une politique d'aides. Le type d'aides est en général du même ordre que celles accordées par l'Etat. En Italie, il s'agit parfois d'une surprime ajoutée à celle de l'Etat. En Belgique et en France, l'on pratique une exonération temporaire des impôts locaux. Certains pays (Allemagne) veillent à ce que les pouvoirs locaux ne se livrent pas à une surenchère ruineuse et peuvent déduire de l'aide nationale la somme allouée localement.

D'une façon générale, les collectivités locales réalisent des infrastructures d'accueil aux entreprises en aménageant les zonings (voies de communication, énergie, eau, ...).

### Mesures restrictives

Jusqu'à présent nous n'avons mentionné que des mesures positives - actives ou passives - destinées à aider les zones à développer. Il est très rare qu'un Etat mette en oeuvre des mesures destinées à pénaliser les zones développées et par là, indirectement à favoriser celles qui sont à développer. La France, cependant, a pris une réglementation en ce sens. "Toute construction industrielle de plus de 1000 m<sup>2</sup> dans la région parisienne et dans la région lyonnaise est subordonnée

(1) Les aides à l'expansion industrielle régionale dans les pays du Marché commun et en Grande-Bretagne. Notes et Etudes Documentaires, 6 octobre 1969, n° 3626, p. 7.

à la délivrance d'une autorisation du Ministère de l'Équipement sur avis d'une commission régionale chargée d'apprécier l'intérêt d'une telle implantation. En outre, dans la région parisienne a été créé un comité de décentralisation chargé de dresser la liste des services et établissements de l'État dont la présence ne paraît pas indispensable, et de se prononcer sur les projets d'implantation de ces administrations dans cette région" (1).

En Grande-Bretagne, une politique du même genre est tentée pour dégorgner Londres.

### Planification

La planification, sous une forme ou sous une autre, encadre l'économie des pays membres de la CEE. Cette technique a une influence importante sur la politique d'action régionale. Il est évident qu'elle peut avoir un aspect centralisateur très efficace. Il importe donc de s'arrêter à la possibilité d'une élaboration et d'une application régionalisée du plan. Ainsi, en Belgique, la loi-cadre du 15 juillet 1970, portant organisation de la planification et de la décentralisation économique, organise l'introduction de plans régionaux intégrés dans le plan national, ces plans régionaux étant élaborés par les régions elles-mêmes, c'est-à-dire par les trois conseils économiques régionaux (2).

### Détermination de la politique régionale

Une question fondamentale que l'on ne se pose pas assez souvent dans ce domaine est de déterminer l'autorité habilitée à définir la politique régionale et à désigner les régions. La réponse n'est pas uniforme dans les différents pays du Marché commun. Disons cependant que jusqu'à présent, c'est le pouvoir central de chaque État qui établit et gère cette politique.

"Dans la pratique, les zones d'aides ont été délimitées suivant des critères purement nationaux en se fondant sur divers facteurs socio-économiques plus ou moins mesurables, assaisonnés toutefois d'une pincée d'options politiques administratives et culturelles. Quoi qu'il en soit, il est un fait qu'à l'heure actuelle, près de 50% de la population de la Communauté européenne vit dans les zones d'aides délimitées par les autorités nationales (3).

(1) Commission des Communautés européennes. Une politique régionale pour la Communauté, Luxembourg, 1969, p. 86.

(2) CH.CRISP. n° 520-521, 7 mai 1971, Le Bureau du Plan et le Plan, 1971-1975, p. 8.

(3) Les aides régionales pratiquées par les États membres de la CEE, Bulletin hebdomadaire de la Kredietbank, 1er juin 1973, p. 2.

L'on peut penser que la détermination des zones d'aides pourrait se faire par les pouvoirs locaux eux-mêmes.

Certains pouvoirs centraux ne divisent pas tout le territoire en zones. Seulement, certains ensembles sont déclarés zones de développement (Belgique). D'autres pays prévoient plusieurs types de zone (six en Grande-Bretagne).

De même, les critères d'allocation des aides sont définis par les pouvoirs centraux. Et d'ailleurs, l'allocation elle-même se fait par le pouvoir central - du moins dans sa plus grande partie. La décision d'accorder une subvention ou non se fait par l'administration. Celle-ci dispose souvent d'un très large pouvoir d'appréciation. Mais, la négociation entre elle et l'entrepreneur se fait encore souvent au mieux sur des bases empiriques. Il ne serait pas inutile d'avoir recours à la théorie des jeux pour essayer de formaliser les options possibles et le mode de discussion (1).

#### Evolution de l'utilisation des incitants

Il est clair que les méthodes et moyens de la politique régionale subissent une évolution quant à leur fréquence d'utilisation. Il semble bien qu'actuellement l'on se dirige de plus en plus vers la subvention directe. "On peut observer que toutes les réglementations font actuellement de la subvention à l'investissement un des principaux instruments et généralement le principal instrument de la politique d'aides. Il s'agit d'une évolution récente" (2). La raison en est simple. Il convient de concentrer les avantages offerts au moment où la décision est prise. Il est évident que c'est à ce moment-là que l'entreprise a le plus besoin d'aide et y est le plus sensible.

#### Ressources de la politique régionale

Deux types de financement de la politique régionale sont possibles : soit des subventions allouées par le pouvoir central, soit des ressources propres (que l'on ne peut imaginer que dans un Etat totalement découpé en zones). Quant aux subventions du pouvoir central, deux problèmes se posent : qui et comment en fixe le montant, qui et comment en répartit les sommes ?

(1) A. BRETON : La théorie du fédéralisme : un aperçu personnel de l'état de la question. L'actualité économique, octobre-décembre 1971, p. 390.

M. DAVIS : La théorie des jeux, Paris, A. Colin, 1973, 272 p.

P. MORAN : La politique régionale confrontée aux optima nationaux et européens, Revue d'économie politique, mars-avril 1974, p. 227.

(2) Les aides à l'expansion industrielle régionale dans les pays du Marché commun et en Grande-Bretagne, Notes et Etudes Documentaires, 6 octobre 1969, n° 3626, p. 8.

Lorsqu'il s'agit de ressources propres, ce sont souvent des impôts régionalisables que l'Etat central cède, ou bien des taxes additionnelles sur des impôts nationaux (1).

Il s'agit ici d'un problème capital. L'on sait que finalement, c'est la masse monétaire disponible qui influence les résultats de la politique d'action régionale. Le niveau qui dispose de la libre disposition des ressources est aussi celui qui détient le pouvoir.

#### Comparabilité des aides

L'insuffisance de la documentation rend toute comparaison très difficile. "Dans aucun pays les aides régionales ne revêtent un caractère entièrement automatique. Une liberté d'appréciation, variable suivant les Etats, est laissée à l'administration pour apprécier la recevabilité des dossiers et parfois le montant même de l'aide. La législation importe donc moins que l'application qui en est faite... Une autre difficulté réside dans le fait que les aides régionales, pour être correctement appréciées, devraient être replacées dans le régime fiscal et social de chaque pays" (2).

Il conviendrait donc de disposer de données statistiques établies selon un même plan et d'avoir une connaissance parfaite de la législation et de la pratique en ce domaine. Nous sommes loin du compte. Toute comparaison reste hasardeuse.

N'oublions pas non plus que, au sein de chaque pays, les zones à aider sont établies par comparaison avec les plus riches du même pays. Parler, pour l'Europe, des zones de développement n'est donc pas très réaliste puisque les zones "pauvres" d'un pays riche peuvent être plus riches que les zones riches d'un pays "pauvre".

#### Effets de la politique régionale

Il est bien difficile de se faire une opinion quant aux effets de la politique régionale.

Il semble que la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Irlande pratiquent de loin la politique d'aides la plus importante. L'on peut penser que l'effet recherché n'est pas atteint en Italie. Le Mezzogiorno faisait 22,5% de la production industrielle italienne en 1951 et 24% en 1965.

- (1) Pour la France, voir : Conseil de l'Europe, Strasbourg, février 1973, Bulletin d'information, questions municipales et régionales, 2e semestre 1972, p. 10.
- (2) Les aides à l'expansion industrielle régionale dans les pays du Marché commun et en Grande-Bretagne, Notes et Etudes Documentaires, 6 octobre 1969, n° 3626, p. 3-4.

"Les aides proprement régionales, qui sont essentiellement des aides au démarrage et qui ne sont accordées au surplus que dans des régions généralement peu attractives, ne peuvent constituer, pour les entreprises internationales, qu'un élément de décision presque négligeable dans le choix du pays d'implantation" (1).

Mais elles peuvent avoir un effet quant au lieu d'implantation à l'intérieur d'un pays donné : 70% des investissements américains en Grande-Bretagne se font en Ecosse. "En présence de mesures peu claires, sinon tout à fait obscures, et de leur accumulation, il est impossible d'établir un rapport moyen entre les aides régionales et les investissements, d'autant plus que tous les Etats membres et leurs collectivités locales observent le plus grand silence sur les revenus perdus par suite de l'octroi d'avantages régionaux" (2).

#### Effets des incitants

Si l'on en croit une enquête faite en juin 1968 en Belgique et dont les résultats ont été présentés au IX<sup>e</sup> Congrès des Economistes flamands en avril 1969, 20% des investissements n'auraient pas eu lieu sans l'aide de l'Etat. L'importance de la politique régionale ne semble donc pas prépondérante dans le choix du site pour les nouveaux investissements en Belgique (3).

Plusieurs enquêtes ont étudié le processus de localisation des entreprises. Voyons quelques résultats.

#### Critères de sélection des villes

"Les responsables ont eu à indiquer et à classer, parmi 12 critères de sélection des villes proposées, ceux qu'ils avaient réellement utilisés, ou qu'ils auraient éventuellement utilisés.

Si l'on s'en tient à la fréquence de citation des critères, on obtient le classement suivant :

- (1) Les aides à l'expansion industrielle régionale dans les pays du Marché commun et en Grande-Bretagne. Notes et Etudes Documentaires, 6 octobre 1969, n° 3626, p. 13.
- (2) Les aides régionales pratiquées par les Etats membres de la CEE, Bulletin hebdomadaire de la Kredietbank, 1<sup>er</sup> juin 1973, p. 229.
- (3) P. MINGRET : L'évolution de la répartition géographique des implantations industrielles américaines en Belgique, de 1960 à 1968, CH.CRISP, 18 décembre 1970, p. 7.

## Critère cité :

1) Structures d'accueil favorables	24 fois
2) Communications rapides	19 -
3) Primes et aides	18 -
4) Main-d'oeuvre qualifiée	18 -
5) Taux de salaires bas	14 -
6) Environnement politique et social	13 -
7) Distance du siège social	12 -
8) Coûts de transport réduits	11 -
9) Proximité d'Université	9 -
10) Dynamisme local	8 -
11) Climat	7 -
12) Autres (divers)	10 -

Si l'on tient compte du classement opéré par le chef d'entreprise en fonction de l'importance des critères, on obtient le résultat suivant :

	Cité en			
	<u>n°1</u>	<u>n°2</u>	<u>n°3</u>	<u>autre</u>
Structures d'accueil favorables	4	3	4	13
Communications rapides	4	2	2	11
Primes et aides	1	5	1	11
Main-d'oeuvre qualifiée	5	4	3	6
Taux de salaires	0	2	2	10
Environnement politique et social	0	0	0	10
Distance du siège social	0	1	1	10
Coûts de transport réduits	1	0	4	6
Proximité d'une Université	0	0	2	7
Dynamisme local	1	1	2	4
Climat	0	2	0	5

Remarques

- Les structures d'accueil et les communications sont les deux critères les plus utilisés, mais ils interviennent à des places différentes, tantôt prépondérants (en n°1) tantôt secondaires (n°2 et au-delà).
- Les primes et aides ont un rôle non négligeable, mais pas à titre principal.
- La main-d'oeuvre qualifiée intervient souvent comme critère important (n°1 ou en n°2).
- Tous les autres critères n'ont qu'une importance assez limitée (n°4 et au-delà)(1).

(1) E. STRAWCZYNSKI : Le processus du choix de localisation, Vie urbaine, n° 3, 1971, p. 212.

Coefficients d'importance des facteurs de localisation géographique (1).

Objet des questions	Firmes	Interméd.	Total
<b>LE CHOIX D'UNE NATION</b>			
Système de taxation	80,3	82,4	81,2
Rapidité administrative	69,5	74,5	71,7
Conditions de crédit et aides :			
a) crédit	76,4	76,5	76,4
b) aides publiques	72,2	78,4	74,8
<b>LE CHOIX D'UNE REGION</b>			
1. Les composantes directes du calcul économique de l'entreprise			
<u>Proximité des débouchés</u>	68,1	64,1	66,7
Ressources naturelles :			
a) matières premières	51,4	-	-
b) énergie	55,6	-	-
c) eau	66,7	-	-
Main-d'oeuvre :			
a) quantité	63,8	62,2	63,2
b) <u>qualification</u>	75,0	88,9	81,0
c) écoles techniques	65,3	77,8	70,1
d) salaires	45,8	50,0	47,5
<u>Infrastructures économiques :</u>			
a) transport de personnes	58,3	79,6	67,5
b) transport de produits	79,2	-	-
c) liaisons avec centres de décision européens	58,0	64,8	61,0
d) télécommunications	80,6	91,1	84,6
<u>Terrains et zones industrielles :</u>			
a) prix des terrains	72,2	55,6	65,8
b) disponibilité en terrains	71,9	72,5	72,2
c) zones industrielles	63,0	80,0	69,0

(1) M. FALISE : Les motivations de localisation des investissements internationaux dans l'Europe du Nord-Ouest, Revue économique, janvier 1970, p. 107.  
A. LEPAS

## 2. L'environnement

Environnement économique :

a) industries	59,4	64,3	61,3
b) services	44,9	51,1	47,4
c) université et recherches	53,6	58,8	55,8

Climat social :

a) puissance des syndicats	51,4	66,7	57,0
b) nombre de grèves	50,0	63,0	55,6

Environnement socio-culturel :

a) structures d'accueil	44,4	59,3	50,8
b) écoles internationales	42,4	60,4	50,0
c) organisation des loisirs	40,6	44,4	42,1
d) accueil des épouses	40,6	53,3	45,6
<u>Groupes de pression régionaux</u>	50,7	41,7	47,0

Importance en pourcentage et classement des facteurs d'implantation des entreprises étrangères dans les principales provinces belges (1).

Facteurs d'implantation	Anvers		Brabant		Limbourg		Flandre Orientale		Hainaut		Liège		Flandre Occidentale	
	%	Classement	%	Classement	%	Classement	%	Classement	%	Classement	%	Classement	%	Classement
1. Marché du travail	76	(2)	47	(1)	71	(1)	64	(1)	74	(1)	64	(2=)	68	(1=)
2. Terrains	73	(3)	41	(3)	62	(2)	57	(2)	56	(3)	64	(2=)	68	(1=)
3. Infrastructure	84	(1)	44	(2)	50	(3)	49	(3)	33	(4=)	68	(1)	47	(3)
4. Avantages accordés par l'Etat	55	(4)	21	(9=)	38	(4=)	40	(4=)	70	(2)	44	(4=)	42	(4)
5. Efforts de promotion	44	(5)	21	(9=)	38	(4=)	40	(4=)	19	(7)	40	(6)	32	(5)
6. Autres entreprises	42	(6)	24	(6=)	15	(10=)	28	(7)	33	(4=)	44	(4=)	5	(13)
7. Souplesse de l'administration publique	40	(7)	24	(6=)	32	(7)	21	(9)	11	(8=)	8	(12=)	26	(6=)
8. Proximité des grandes villes	35	(8)	29	(4=)	9	(12=)	26	(8)	4	(11=)	32	(7)	5	(13=)
9. Ecoles tech.	33	(9)	18	(11)	24	(9)	19	(10=)	26	(6)	12	(8=)	10	(12)
10. Rapports soc.	29	(10)	24	(6=)	26	(8)	19	(10=)	11	(8=)	12	(8=)	16	(8=)
11. Salaires	13	(13=)	6	(14)	32	(6)	34	(6)	7	(10)	8	(12=)	26	(6=)
12. Sources d'éner.	24	(11)	12	(13)	15	(10=)	6	(13=)	4	(11=)	12	(8=)	16	(8=)
13. Climat	13	(13=)	29	(4=)	9	(12=)	6	(13=)	4	(11=)	12	(8=)	16	(8=)
14. Prescriptions d'implantation	20	(12)	15	(12)	6	(14)	15	(12)	4	(11=)	8	(12=)	16	(8=)

"N'étant pas pris en considération comme élément décisif ni dans les représentations de l'espace, ni dans les modes de calcul, l'avantage financier consenti aux entreprises ne modifie pas notablement les données du problème du choix de localisation. Au lieu du rôle d'orientation et d'une action d'attraction différenciée qu'elle vise à réaliser, la politique d'aide à la décentralisation ne constitue qu'une compensation a posteriori, d'ailleurs souvent mal adaptée aux cas particuliers" (1).

Les effets des incitants ne sont pas très clairement connus. Les divers auteurs ne sont pas entièrement d'accord sur ce point. L'on peut penser que la décision d'établir une entreprise dans une zone donnée doit encore tenir compte de l'aspect à long terme des aides. Certains estiment qu'une politique d'avantages de longue durée est trop négligée.

Mais il faut parfois se méfier de certains investisseurs.

"Ainsi, certains candidats à la décentralisation peuvent-ils être considérés comme de véritables "chasseurs de primes". Il est évident alors que l'aide publique se trouve complètement détournée de son but, car elle favorise l'implantation d'entreprises qui ne présentent aucune garantie quant à leur chance de survie ou quant à la stabilité de leur installation dans la région considérée" (2).

#### Le cas des entreprises américaines

Les problèmes posés par les investissements américains en Europe ne peuvent pas être dissociés de la politique régionale. "On a pu parler d'une véritable guerre des subventions, chaque Etat, voire chaque région, s'efforçant d'obtenir ainsi la faveur de ces entreprises (américaines). Dans certains cas, les aides accordées sont la seule cause de l'implantation. On peut citer l'exemple des entreprises de produits pharmaceutiques, qui doivent être amorties très vite, et qui vont s'installer dans le MEZZOGIORNO où elles sont complètement exonérées d'impôts sur le revenu pendant cinq ans" (3).

P. MINGRET a tenté d'utiliser ce type d'investissement pour dégager l'évolution régionale actuelle de la Belgique (4).

(1) E. STRAWCZYNSKI : Le processus du choix de localisation, Vie urbaine, 1971, n° 3, p. 227.

(2) idem.

(3) P. MINGRET : L'évolution de la répartition géographique des implantations industrielles américaines en Belgique de 1960 à 1968, CH.CRISP, 18 décembre 1970, p. 3.

(4) idem. 32 p.

Il est évident que la politique régionale quant à sa volonté d'attirer des entreprises dans certaines zones n'aurait pas été ce qu'elle fut sans l'invasion d'implantation d'entreprises américaines (bien que les capitaux vinrent pour la plus grande partie de l'Europe elle-même)(1).

Pratiquant une politique de marchandage auprès des différents Etats et pouvoirs locaux, les firmes américaines ont ainsi obtenu des facilités d'implantation dont on peut se demander si elles étaient justifiées par rapport au revenu social que l'on pouvait en espérer et que l'on en a effectivement retiré.

### Fonctions d'utilité collective

Dans ce domaine de la politique d'action régionale, il faut faire intervenir le critère d'utilité collective. Ce sont essentiellement les économistes qui développent cette notion. Disons simplement ici qu'"une fonction d'utilité collective est un indicateur ordinal des préférences de la société et est une fonction des niveaux d'utilité de tous les individus. Cette fonction n'est pas unique et sa forme dépend des jugements de valeur de la personne qui la considère comme socialement souhaitable... Sa forme dépend des jugements de valeur de ceux qui la promulguent puisqu'elle exprime leurs vues concernant l'effet qu'a le niveau d'utilité du i ème individu sur la satisfaction de la société" (2)."

### La politique régionale et les Communautés européennes

La politique régionale des différents Etats de la CEE provoque en général des difficultés avec la Commission de Bruxelles puisque cette politique a pour effet de modifier les conditions de concurrence entre les entreprises. Or, en vertu de l'article 92 du Traité de Rome, la Commission a son mot à dire dans ce domaine; que l'on se souvienne des démêlés de la Belgique avec la Commission de Bruxelles au sujet de sa législation de 1966 et de 1970 d'aide régionale.

La politique régionale des Etats pose dans le cadre du Marché commun deux types de question de compatibilité :

- la compatibilité avec une politique régionale communautaire,
- la compatibilité avec la politique générale des Communautés.

(1) Idem, p. 3.

(2) J.M. HENDERSON, R.E. QUANDT : Microéconomie-Formulation mathématique élémentaire, Paris, Dunod, 1967, p. 217.

### Prospective

Nous l'avons déjà écrit, la politique d'action régionale actuellement menée par les Etats dans le Marché commun reste une politique "libérale". L'on n'a pas encore mis en place une véritable politique de contrôle de la localisation des entreprises (1).

Le rôle de l'Etat ici est immense : action sur le secteur nationalisé, le secteur où l'Etat a une participation financière importante, les activités pour lesquelles l'Etat est le principal client.

Une diversification des aides et des sanctions peut élargir le champ des entreprises susceptibles d'être intéressées par cette politique.

Une meilleure coordination de tous les services de la puissance publique renforcerait l'effet de la politique d'action régionale.

### Conclusion

La politique d'action régionale a pour but de réaliser à travers le développement économique et le plein emploi, un équilibre - dans le bien être - entre les différentes régions de chaque pays et avec des références aux autres pays de la CEE. L'on peut constater que au vu du produit intérieur brut par habitant des régions de base de la CEE, les écarts se sont réduits. La politique d'aide en est en partie responsable. Mais, de grands déséquilibres régionaux subsistent. L'observateur sceptique quant aux effets de la politique d'action régionale doit cependant se poser la question - non résolue - de savoir ce qu'il serait advenu des disparités régionales en l'absence d'une telle politique.

Pour arriver à une politique régionale plus efficace, deux conditions sont à remplir :

- mieux connaître les effets des décisions prises,
- déterminer plus clairement les buts poursuivis.

Ayant ainsi clairement la fin et le choix des moyens étant précisé par leurs effets, l'on pourra suivre une politique régionale qui réponde aux vœux et des responsables et des populations. Seule, une action pluridisciplinaire pourra arriver à un tel résultat.

(1) Voir E. STRAWCZYNSKY : Le processus du choix de localisation, Vie Urbaine, 1971, n° 3, p. 227-228, que nous suivons ici.

UNIVERSITÉ DE LIÈGE - FACULTÉ DE DROIT  
INSTITUT D'ÉTUDES JURIDIQUES EUROPÉENNES

SEPTIÈME COLLOQUE SUR  
LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

7, 8 et 9 novembre 1974

L'EUROPE ET SES RÉGIONS

4

LA DIALECTIQUE EUROPEANISATION - REGIONALISATION

Par Françoise MASSART-PIERART,  
chargée assistante au Centre d'Études  
Européennes de l'Université Catholique  
de Louvain.

Les publications de l'Institut d'Études Juridiques Européennes

3608

Notre époque est assurément celle des contradictions. Le projet d'une "Europe des Régions" tient à lui seul le record des incompatibilités voire même des invraisemblances. Il tend à la constitution d'un tryptique dont le panneau central est l'Etat; il prétend qu'à terme les volets que couvrent l'Europe d'une part et la Région d'autre part, recouvriront cette forme de gouvernement mono-polistique et historique.

La problématique de l'Europe des Régions est réelle. En effet, c'est l'Etat qui reconnaît lorsqu'il ne la crée pas de toute pièce (cas de la France) la Région; c'est l'Etat encore qui construit l'Europe par la construction d'un Marché Commun d'abord, par la volonté manifestée à Paris d'arriver à une Union Européenne, ensuite. L'Etat prépare donc la rencontre de l'Europe et de ses régions, préfiguration cependant d'une Europe qu'il refuse car incompatible avec sa souveraineté.

Mais la contradiction ne se limite pas à l'attitude des Etats, elle s'étend à celle de la Communauté Economique Européenne. Initialement Marché Commun, l'Europe néglige la politique régionale qui n'apparaît à ses yeux que comme une dimension des autres politiques reconnues par le Traité. La Région ne se conçoit pas comme entité structurelle globale apte à surmonter tant les déséquilibres spatiaux que le caractère technico-bureaucratique des communautés dont le rôle en matière régionale consiste essentiellement en une suppléance, l'initiative revenant aux Etats.

Et pourtant la politique régionale des communautés n'est plus aujourd'hui ce qu'elle était hier. Face à la promesse d'une Union Economique couvrir sa propre dynamique ... peut-être celle qui mène à un nouveau projet d'Europe des Régions. Ainsi donc, les contradictions relatives à la relation Europe-Régions sont multiples et cumulatives. L'Etat prépare par les autonomies octroyées ou concédées une Europe régionale à prédominance politique, puisque tant les Régions que l'Europe acquièrent des pouvoirs politiques. En même temps, l'Europe supra-nationale subordonne son activité régionale aux objectifs économiques restreints du Marché Commun. Aujourd'hui l'Europe des Sommets découvre une nouvelle vocation régionale s'appuyant sur un génie européen plus régionaliste car plus humain, plus social et peut-être plus politique car plus global, mais institutionnellement moins prometteur.

Camus a dit de la contradiction qu'elle est la plus subtile peut-être de toutes les forces spirituelles. Actuellement l'Europe ressent une force spirituelle, source peut-être d'un renouveau politique. C'est pourquoi, au-delà des contradictions il y a lieu de se demander si l'Europe de demain ne sera pas cette dystasie (utopique aujourd'hui, peut-être) au sein de laquelle naîtra un futur équilibre, produit d'un double élan régional et européen; équilibre à l'intérieur duquel l'Etat assumera une fonction d'homéostat car c'est lui seul qui fixe les modalités de la rencontre de l'Europe et de ses régions.

L'Etat, le Marché Commun, l'Union européenne, préparent chacun pour leur compte une Europe des Régions. Il existe des éléments de collisions et des éléments de jonction entre ces Europes. Puisque la prospective concerne l'intelligence orientée vers l'avenir et que par conséquent, elle s'impose à l'étude de l'Europe des Régions, il importe d'orienter le temps à venir par la compréhension du mouvement propre aux trois Europes des Régions qui se dessinent. Agissons d'intelligence avec elles pour préparer leur cohérence en vue d'une Europe régionale, prémisse de l'Union européenne, c'est le propos de la prospective, pensée, souhait et action.

#### A. Les Alternatives de l'Europe des Régions

Avant d'approcher les Europes des Régions, la distinction entre politique régionale et régionalisme s'impose. La politique régionale a pour objet la recherche d'un meilleur équilibre de toutes les parties du territoire. Cette recherche a donné lieu à ce que l'on appelle tout particulièrement en France, le régionalisme fonctionnel. Initialement les objectifs économiques et spatiaux prédominaient. La planification régionale est née de cette préoccupation. Cependant, devant les poussées régionales marquées par une crise profonde de conscience provoquée par les alinéations multiples (sociales, culturelles, administratives) engendrées par l'Etat trop centralisé, la politique régionale s'est attelée à une tâche de décentralisation du plan économique autant qu'administratif. Les institutions régionales sont nées d'un effort de décolonisation interne. Ce dernier a parfois suscité à l'initiative des Etats, l'apparition d'une forme juridique spécifique et originale appelée "régionalisme politique". Une large autonomie législative, financière et administrative, strictement limitée par un contrôle sur les actes et les personnes responsables de la gestion régionale caractérise l'Etat régionaliste. L'Italie est un Etat du genre.

La distinction entre politique régionale et régionalisme est importante surtout lorsqu'elle est interprétée en termes de science politique. Car, la politique régionale associée bien souvent à un régionalisme instrumental (soit à une politique d'aides aux régions) et à une régionalisation fonctionnelle ne sert en définitive que les Etats qui en font une technique de commandement. La région est inventée de toute pièce pour servir de point d'ancrage et de diffusion à la politique gouvernementale. A la base du régionalisme par contre, il y a toujours une volonté très ferme de libération, qui implique une décentralisation institutionnelle et économique aussi poussée que possible. Le régionalisme à l'inverse de la politique régionale centralisatrice par essence, s'appuie sur la diversité ou le pluralisme.

## I. L'Europe des Régions : Une Europe du Plan

---

Transposée au plan de l'Europe, cette distinction perd sa valeur théorique pour prendre sa signification dans les faits. En effet, une Europe régionale qui se limiterait à la politique régionale deviendrait vite une "Europe du Plan", un super-Etat planificateur. Certaines prévisions vont dans ce sens. Avec raison, J.L. QUERMONNE affirme que l'Europe des Régions serait essentiellement une Europe des régions de programme, instruments décisifs d'une politique de planification. Quel autre projet correspondrait mieux à l'ambition que l'Europe pourrait placer dans ses régions, sinon celui qui les associe directement à une politique d'expansion, se demande l'auteur.

L'Europe des Régions, une Europe du Plan, voilà donc une tendance lourde avec laquelle il faut compter. Cliché historique plutôt que prospectif cependant, car l'on prend peu à peu l'habitude de vivre en marge du Traité de Rome. La politique sociale, la politique de l'éducation, la politique de l'environnement en témoignent.

## II. L'Europe des Régions : Une Europe de régions transnationales et politiques.

---

Face à la politique régionale des Communautés l'on assiste à une resurgence des régionalismes. Il faudrait peut-être parler de préférence de leur renouveau. Les motivations profondes sont plus le folklore ou une décentralisation auto-suffisante, elles relèvent d'un refus de prolétarianisation de groupes spatiaux entiers. C'est grâce à eux qu'ont été prises partout en Europe des mesures de régionalisation atteignant parfois le seuil du régionalisme politique. Dès lors, les régions, entités politico-administratives n'ont pas encore atteint leur dimension transnationale mais elles ont le mérite d'exister. Certaines d'entre elles sont d'ores et déjà capables d'agir au plan international.

Voilà comment naît l'idée d'une Europe inter-régionale conçue sur la base d'un régionalisme inter-étatique. Dans la mesure où sa sphère de compétence s'élargit au plan international, il engendre une Europe trans-régionale axée sur de nouvelles relations d'immédiateté entre Régions et Europe, l'Etat n'intervenant plus que comme médiateur.

Ainsi donc, les régionalismes suscitant tout un éventail de mesures de décentralisation au sein des Etats-membres de la C.F.E., jettent les premiers jalons d'une Europe politique, pré-fédérale et démocratique. Après avoir décrit de façon schématisée les alternatives ultimes d'une Europe des Régions, il convient d'en saisir le processus au travers des faits qui caractérisent l'Europe actuelle.

B. Le gabarit de l'Europe et ses incidences sur la région

1. La dynamique régionale du Marché Commun

Il est sans doute paradoxal de parler de dynamique régionale du Marché Commun puisque le Traité de Rome ne reconnaît pas la politique régionale comme politique à part entière. L'art. 2 du Traité instituant une Communauté Economique stipule cependant que "La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dell'ensemble de la communauté; une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit.

Le Traité implique en outre la libre circulation des personnes, services et capitaux, la libre concurrence, l'interdiction de toutes mesures protectionnistes de la part des Etats.

Voilà décrit le contexte général dans lequel va naître la politique régionale de l'Europe, voilà décrit le gabarit général du Marché Commun.

## I. La dynamique des politiques régionales du Marché commun

### a) une politique de contrôle des aides régionales étatiques

Un des rares articles régionaux du Traité, l'art. 92, prévoit que les aides d'Etat aux régions sont interdites en principe, bien que certaines exceptions soient prévues lorsque le niveau de vie est anormalement bas ou lorsque sévit un grave sous-emploi. C'est pourquoi la Commission procède, avec les Etats membres, à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans les Etats.

Ainsi donc, le Traité ne s'attarde qu'aux conséquences du sous-développement : sous-emploi et niveau de vie inférieur à la moyenne communautaire sans se préoccuper de son évolution et de ses causes. Le Marché Commun n'est par conséquent compétent que pour des difficultés régionales et non pour le développement régional. La région ne transparaît que de façon négative étant définie comme un état conjoncturel dû à une situation particulièrement grave.

Le régionalisme européen ne peut dès lors se manifester que comme un pointillisme et un saupoudrage des moyens. Le résultat est clair : développement disharmonieux et expansion de plus en plus déséquilibrée.

### b) une politique d'aide aux régions

La politique régionale communautaire est d'autre part incitative. L'art. 130 du Traité prévoit que la BEI facilite, par l'octroi de prêts et garanties, le financement de projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées de la Communauté.

Outre l'art. 130, il convient encore de rappeler l'art. 80 § 2 du Traité qui stipule que la Commission de sa propre initiative ou à la demande d'un Etat membre, examine les prix et conditions de transports pour autoriser des éléments de soutien ou de protection en tenant compte des exigences d'une politique régionale appropriée, des besoins des régions sous-développées ainsi que des problèmes des régions gravement affectées par des circonstances politiques.

La politique régionale du Marché Commun ne permet donc pas d'aller au-delà d'un régionalisme instrumental car elle reste entièrement subordonnée aux autres politiques communautaires : transport, agriculture, expansion économique ... Toutefois, dans la mesure où la Commission contrôle les aides des Etats et attribue des aides communautaires, elle peut affirmer la primauté de l'Europe sur les Etats et renforcer l'idée abstraite et partielle d'une Europe du Plan en matière régionale. Semblable hypothèse valorise une nouvelle contradiction, à savoir celle d'une Europe s'affirmant par une politique d'aides que le Traité renie, sauf exceptions.

Vérité partielle, car les faits confirment que le développement régional exige une coopération très étroite entre les instances communautaires et nationales. Le très intéressant article de Henri KRIER a propos de "les incidences du Marché Commun sur développement économique d'une région : le cas de la Bretagne" le démontre.

H. KRIER : " Les incidences du Marché Commun sur le développement économique d'une région : le cas de la Bretagne - Revue d'Economie Politique Mars - avril 1974 n° 2 p. 173 à 210

Après avoir dressé le cadre juridique de la politique régionale à l'intérieur du Traité de Rome, il convient de se tourner vers les institutions mises au service de la réalisation du Marché Commun.

## II. La dynamique des institutions du Marché Commun

Pour la réalisation des objectifs explicites du Marché Commun, le Traité crée un pouvoir européen et répartit les trois composantes du pouvoir entre la Commission à qui revient l'initiative et l'exécution; le Conseil des Ministres qui arbitre et décide et le Parlement qui offre la base légitime au pouvoir européen.

Telle apparaît ce que l'on a appelé la supranationalité de l'Europe: octroi d'un pouvoir réel mais objectifs explicites et limités: c'est la stratégie fonctionnaliste.

C'est ici que se situe la contradiction fondamentale du Marché Commun, car le système européen a fonctionné, tant qu'il s'agissait de réaliser les objectifs parcellaires du Traité; tant que, par conséquent, la politique régionale n'avait de nature qu'instrumentale.

A ce stade du processus communautaire, la connivence des Etats et de la Communauté est flagrante. Le relatif statu-quo régional au plan de l'Europe des six n'a pu être maintenu que par une forte dose d'aides régionales consenties par les Etats à leurs régions faibles. D'autre part, les aides communautaires s'appliquent de préférence au plan sectoriel et local.

Elles portent donc d'avantage leurs effets sur le développement national. Toutefois, depuis que le Conseil des Ministres a décidé à l'unanimité que la délimitation des régions et zones bénéficiant des aides communautaires était de la compétence du Conseil sur proposition de la Commission, les marchandages malsains existant au sein des états, à propos de la distribution des aides régionales, ne sont plus possibles. Les régions faibles trouvent à l'intérieur de cette disposition une planche de salut car jusqu'à présent les régions riches, autant et peut-être davantage que les pauvres, bénéficiaient des aides. Le montant de celles-ci ainsi que leurs zones bénéficiaires étant strictement limitées, il est permis d'espérer une plus juste répartition des richesses au plan spatial. En cette matière, la Communauté aura joué un rôle de pionnier, car jusqu'à présent l'Etat incarnait les intérêts des régions fortes qu'il devait largement servir, car elles relayaient la domination du pouvoir central.

## 2. L'Union européenne

### I. Le dynamique des nouvelles politiques communautaires face aux objectifs régionaux de l'union européenne

L'équilibre d'intérêts entre les états et la Communauté a changé le jour où, tant au plan européen que national, la politique régionale est apparue (depuis le Sommet de Paris) comme une politique structurelle

globale de plein droit. L'inflation, la reconnaissance d'autres politiques communes, le projet d'union européenne pour 1980, sont autant de facteurs qui expliquent la revalorisation de la politique régionale.

Primo, la structure régionale d'un pays détermine en grande partie sa propension à l'inflation, c'est un fait connu.

Secundo, les politiques communes ont toutes des incidences au plan régional. Ainsi par exemple, la politique de l'environnement implique le choix du niveau d'action le plus approprié, dans certains cas, ce sera la région. Ainsi encore, la politique sociale implique une amélioration de la qualité de vie, ce qui est un objectif de la politique régionale également.

La mutation est d'autant plus profonde que le Marché Commun ne se préoccupait essentiellement que du niveau de vie, ce qui s'explique dans la perspective unique d'une expansion économique. La politique sociale pose encore le problème du marché de l'emploi, problème commun à la politique régionale. Quant à la politique industrielle axée exclusivement autrefois sur la productivité, elle exige, pour atteindre l'intégration totale de l'industrie européenne et la pleine exploitation de sa dimension, certaines priorités relatives à l'écologie, les conditions de vie, la participation, la recherche technologique, l'équilibre spatial, autant d'éléments constitutifs d'une véritable politique régionale. C'est dire que la perspective d'une union européenne entraîne deux tendances nouvelles : l'une, mène à la globalisation du fait régional; l'autre, mène à sa structuration. La première de ces deux tendances s'explique par le développement des nouvelles politiques qui, en grandissant, ont acquis leur propre autonomie et participent du fait à la complémentarité des objectifs, communautaires d'une part, et à la formulation d'un projet politique autrefois inexistant, d'autre part. L'affirmation d'un génie européen, la promotion de valeurs et biens non matériels, la volonté d'offrir une dimension européenne à l'éducation, la recherche de l'amélioration de la qualité de vie, l'aspiration à un complément d'âme contre la technicité croissante des Institutions de Bruxelles, sont autant de données qui contribuent à la naissance d'une société européenne pluri-dimensionnelle et au modelage d'un visage humain pour la C.E.E.

L'autre tendance en cours, concerne l'effort de structuration opéré dans de nombreux domaines.

De Cro prône, dans l'optique d'un équilibre des structures communautaires, une coordination des politiques budgétaires des états membres ainsi qu'un budget communautaire central de politique économique, afin de corriger les distorsions considérées non plus à travers les charges et les possibilités des états membres, mais pour elles-mêmes.

L'horizon d'une union monétaire accentue la nécessité d'une adaptation régionale, car l'union monétaire implique que les structures économiques des états de l'union s'adaptent de manière à rendre à un niveau de taux de change donné, l'économie globale suffisamment concurrentielle vis-à-vis de celle des autres pays; ce, afin de ne point provoquer un déficit persistant sur les balances des paiements. Dans lequel cas, l'Etat en difficulté prendrait des mesures à effets équivalents mais incompatibles avec l'union.

C'est pour éviter des difficultés du genre que la Commission a donné l'idée de la constitution d'un Fonds de développement régional, et celle

de la création d'un comité de politique régionale.

Plutôt cependant, que de contribuer à l'élargissement du régionalisme européen en lui conférant une dimension psycho-sociologique, ces institutions renforcent la tendance à la constitution d'une Europe du Plan régional, selon une formule nouvelle toutefois.

En effet, l'art. 5 du texte qui règle le fonctionnement du F.D.R. parle de la cohérence de l'investissement avec les programmes ou objectifs de la C.E.E. arrêtés dans le cadre des politiques sectorielles. En outre, il appartient au Comité de politique régionale d'étudier la mise en oeuvre coordonnée des moyens d'actions de la CEE avec ceux des Etats membres en vue de faciliter la réalisation de programmes ou objectifs spécifiques. Cet ensemble d'éléments laisse croire à une Europe des régions davantage structurée au plan économique (budget européen, monnaie européenne...) davantage également au plan politique car touchant au social global; à une Europe plus humaine se préoccupant enfin de la quotidienneté; à une Europe du Plan qui pourrait bien suivre la procédure déjà instituée en Italie, et tout particulièrement celle instituée pour le plan Sarde.

## II. Le dynamique des institutions communautaires face aux objectifs de de l'union européenne

Parallèlement à la volonté d'union européenne, les Etats poursuivant leur rôle d'homéostat ont engagé une nouvelle dialectique institutionnelle dont l'étude apparaît comme un complément nécessaire à l'approche par les politiques. Car, en cette matière, il y a du neuf également. D'une part, le processus supranational est supplanté par le processus intergouvernemental. D'autre part, les nouvelles politiques (et plus particulièrement la politique régionale) ont suscité la naissance de nouvelles institutions et de nouvelles compétences y relatives.

Depuis peu, le système communautaire a perdu son autonomie. En effet, dans la mesure où les nouvelles politiques se sont affirmées. Comme nécessitant d'autres transferts de compétence de caractère national au niveau européen, le pouvoir d'initiative de la Commission de la Commission s'est trouvé sans objet car il ne trouvait d'autre fondement juridique que l'art. 235 qui n'est pas sans poser des problèmes d'application.

Mais il a été vérifié que l'expression des politiques communautaires les plus récentes pose en termes différents la dialectique Etat-Communauté. D'une part les états continuent d'avoir une compétence internationale et interviennent par conséquent dans toute une série de discussions diplomatiques dans des cercles plus larges que l'Europe, ce qui leur donne droit à intervenir au plan communautaire également. C'est à l'Etat encore que revient l'exécution des règlements communautaires. D'autre part, la Commission forte des initiatives prises avant les sommets et de l'urgence d'une coordination au plan européen retrouve certains pouvoirs. A cet égard, la politique de l'environnement a valeur d'exemple.

Par un accord pris en mars 1973, "le communautaire tient le national en état". En effet, le texte prévoit que les mesures législatives réglementaires ou administratives relatives à la politique de l'environnement qui sont susceptibles d'avoir une incidence indirecte sur le Marché

Commun sont paralysés au niveau national. Elles ne peuvent être adoptées que si la Commission, dans un délai de deux mois à partir de la réception de l'information (obligatoire) sur la mesure nationale n'a pas communiqué son intention de présenter au Conseil des mesures communautaires sur le sujet. Toutefois, l'Etat peut retrouver sa liberté et sa compétence si dans un délai de 5 mois à partir de l'information, la Commission ne présente pas de proposition au Conseil, sur le thème dont il s'agit. Il en va de même si dans le délai précité il n'a pas statué dans un délai de 5 mois à partir de sa réception. Le désaisissement de l'Etat est en cette matière très net. La coopération bien connue dans les systèmes fédéraux par l'émission de la règle de droit au plan fédéral et son exécution au plan des membres constitutifs se confirme en matière d'environnement comme elle l'a été précédemment en matière de planification régionale.

Ainsi donc, le communautaire retrouve sa place face à la pression étatique. La récente adoption du Budget européen ouvre une nouvelle porte d'espoir. Les Etats croyaient pouvoir invoquer l'inflation pour réduire au minimum le budget de l'Europe et soustraire à son initiative la plupart des politiques dont ne parle pas le Traité. Mais le Parlement est intervenu, effectuant une démarche auprès du Conseil afin qu'il ne supprime pas les prévisions de financement des dépenses nouvelles de la C.E.E. L'Effet s'est limité aux dépenses sociales. Il n'en reste pas moins une victoire. Au-delà de la victoire, il convient dans la mesure où prospective et action s'épaulent de s'interroger sur l'attitude des Etats qui ne financent plus la C.E.E. que pour autant qu'ils y retrouvent leur mise. C'est à ce stade de la réflexion que tout l'avenir de l'Europe et de ses régions se joue.

Le fédéralisme est aujourd'hui atteint du même mal que les états unitaires, à un degré moindre bien heureusement. Il n'en est pas moins vrai qu'il s'avère dans une large mesure incompatible avec les déséquilibres économiques pour la simple raison que dans les sociétés industrielles modernes pouvoirs politique et économique sont indissociables.

La République Fédérale d'Allemagne déteste tout particulièrement les déséquilibres territoriaux. Préférant au fédéralisme la juste répartition des richesses entre ses régions (Länder), elle envisage une réorganisation de son territoire. Cinq ou six grandes régions économiquement équilibrées adopteraient cette forme institutionnelle, bien connue par les Italiens, qui est la décentralisation politique. Il ne faut guère s'étonner dès lors si les déséquilibres économiques heurtent tant l'Allemagne (les tractations relatives au FDR en témoignent) elle est en droit d'exiger des autres ce qu'elle exige d'elle-même. Des régions suffisamment fortes, peu nombreuses et mieux distribuées, voilà vers quoi doit tendre une Europe des Régions qui se veut efficace. C'est pourquoi, il convient dès à présent de quitter ce qui avait été dénommé "gabarit de l'Europe" pour retrouver le "gabarit des Régions de cette Europe".

#### C. Le gabarit des Régions de l'Europe

La régionalisation est effective à l'intérieur de chaque état membre de la Communauté. Elle connaît des mesures variables mais chacune des expériences nationales en matière régionale illustre la même dialectique que celle déjà rencontrée au sein de la relation CEE-état, à savoir cette

perpétuelle tension entre centralisation et décentralisation. Le dénominateur commun à l'Europe des Régions perçu sous quel angle que ce soit s'énonce en ces termes : plus de surveillance (de contrôle) dans plus d'autonomie.

Chaque état-membre reste un acteur d'importance au sein du jeu communautaire. Il peut être tenté par manie de reproduire au plan de l'Europe son propre modèle de régionalisation. Il n'y a cependant pas lieu de croire qu'il faudrait autant d'Europes de Régions que de modèles de régionalisation inventés par les Etats. Les modèles dominants seront ceux qui rencontrent le mieux les tendances déjà produites par l'évolution de la CEE.

### 1. La France

Le processus français de régionalisation est né de la volonté de trouver un point d'ancrage à la planification de l'Etat. La région française est une région-programme, déconcentrée et gérée par conséquent, par des agents du pouvoir central.

Initialement la technique française visait à faire de la politique régionale sans créer la région au plan institutionnel. Le processus régional français est comparable à celui des Communautés, à leur début en tout cas.

Il confirme l'hypothèse d'une Europe du Plan au sein de laquelle la politique régionale contribue à affirmer la personnalité de l'Europe. Elle confirme encore celle d'une Europe où les mesures nécessaires à la programmation seraient prises sans que celles-ci n'impliquent la création de régions institutionnellement organisées. Les états s'accommoderaient d'autant mieux d'une telle perspective que les incitants communautaires et étatiques tendent de conjuguer leurs efforts par une forte coordination, en vue d'une expansion équilibrée aussi favorable aux unes qu'aux autres. Le modèle français peut s'avérer être d'autant plus adéquat, qu'il s'organise dans un système politique axé sur le déclin des structures parlementaires et sur la prépondérance de l'exécutif, ce qui est à quelques ajustements près le cas de l'Europe des Conseils et des Sommets, la différence restant que l'addition des 9 volontés des états-membres n'équivaut pas la volonté communautaire.

Mais la régionalisation n'est pas restée au point où elle en était. Car aux problèmes des déséquilibres géographiques s'ajoutaient ceux d'une réforme administrative de l'Etat prévue par la Constitution. Le cloisonnement des administrations et la congestion de la capitale ont nécessité la création d'un nouveau niveau de décision et de mission car l'effort de coordination avait échoué au plan départemental. Les vingt et une circonscriptions d'action régionale sont depuis lors plus décentralisées qu'autrefois.

La loi du 5 juillet 1972 qui doit être mise en vigueur progressivement prévoit la possibilité d'une diminution du nombre de régions. Les régions de programme pourront saisir le gouvernement de propositions tendant à la modification de leurs limites sous réserve qu'elles n'entraînent ni à l'augmentation du nombre de régions, ni à la création de régions comprenant moins

de trois départements. Le nombre de régions pourrait donc progressivement se rapprocher des 8 à 12 aires d'attraction métropolitaine prévues par le Ve Plan.

La diminution du nombre de régions est une donnée d'importance quant à la constitution d'une Europe des Régions (l'Allemagne prévoit également une diminution du nombre de Länder) tout comme leur définition sur la base de la polarisation de grandes villes. Une redistribution territoriale opérée sur la base de critères de cette espèce est peut-être plus favorable à un meilleur équilibre spatial.

## 2. Les Pays-Bas

Une présentation rapide de l'expérience néerlandaise s'impose d'un double point de vue.

Le premier est que parallèlement à ce qui s'est fait initialement en France et à ce qui se fait encore au plan communautaire, la politique régionale néerlandaise a vécu sans régions. Il y a là un dénominateur commun, encore qu'il n'est vérifiable qu'au début du processus de planification régionale. L'on comprend dès lors pourquoi jusqu'à ce jour, les Communautés Européennes ont ignoré les régions instituées au plan étatique quoique pratiquant une politique régionale originale. Rien n'est perdu.

Le second motif de l'intérêt de l'expérience régionale néerlandaise réside dans les causes de la réussite de la politique régionale. C'est grâce aux astuces d'une forte coordination à la fois verticale et horizontale que les Pays-Bas ont pu, en s'appuyant sur les pouvoirs locaux, donner à la politique régionale la dimension humaine et démocratique qui lui enlève toute efficacité ailleurs. La coordination horizontale est assumée d'une part, au niveau gouvernemental par le biais de différentes commissions officielles spécialement constituées en vue de la cohérence des mesures à prendre. Le gouvernement leur prête une extrême attention car le Conseil des Ministres est collectivement responsable de la politique régionale. Les principaux Ministères concernés par la politique régionale (économie, logement, travail, action sociale...) sont d'autre part assistés de commissions consultatives de coordination composées de représentants des Ministères intéressés. Citons à titre d'exemple, la Commission pour le développement social des régions ou la Commission de l'Emploi. Chaque commission coordonne les activités officielles et fait rapport au Conseil des Ministres par l'intermédiaire du Ministre dont elle dépend. Un même fonctionnaire siège souvent dans plusieurs commissions, ce qui accentue la souplesse et l'efficacité du système.

La coordination verticale est assurée au niveau provincial. Celui-ci est doté d'instituts économiques et techniques qui ont pour mission d'étudier et de promouvoir le développement de leur région. Ces instituts comprennent des représentants des communes, des entreprises de leur région. Les autorités provinciales compétentes donnent aux ministères concernés leur avis sur les projets dont les lignes directrices sont arrêtées au sein du gouvernement.

Originale, l'expérience néerlandaise l'est par l'articulation de la politique régionale et de la planification sociale. En conséquence de cette articulation, elle réserve un rôle essentiel à l'information, à la participation et enfin à l'élaboration d'un climat social favorable.

L'information est montante et descendante. Montante, car les habitants des régions à l'initiative du Ministère du Travail participent aux enquêtes sociales dans les "régions à développer". Montante, elle l'est encore, car les "commissions provinciales pour la planification sociale" élaborent les "plans annuels" de développement socio-culturel de la Région. Ces plans annuels sont ensuite transmis au Ministère du Travail et discutés. Descendante, l'information l'est aussi car les populations sont informées des études et enquêtes faites par les ministères compétents et pouvant grâce à l'aide d'experts mis à leur disposition, dégager une image claire et objective de la situation de leur région.

Une politique régionale communautaire qui, à l'image des Pays-Bas, s'affirmerait par une action globale sur les régions en créant les liens nécessaires entre politique sociale, politique industrielle, politique de l'éducation, politique de l'environnement et politique agricole, trouverait un dynamisme aux effets certains. C'est la leçon des Pays-Bas. Il en est une encore cependant : l'Europe peut suivre la stratégie néerlandaise de régionalisation sans que cela n'implique de profondes réformes. A cet égard, le comité de politique régionale devient un instrument de toute première importance. Il peut assurer la coordination horizontale nécessaire au plan matériel et promouvoir la globalisation de la politique régionale. Dès à présent, il lui appartient déjà d'étudier les objectifs, les moyens, les méthodes et les expériences des Etats membres en tenant compte des autres politiques de la Communauté.

Il assure aussi la coordination horizontale entre les Etats et la coordination verticale entre les Etats et la Commission.

En effet, les Etats membres et la Commission nomment chacun deux membres en vue de sa constitution. Ils peuvent, s'ils le désirent, nommer des suppléants, les uns et les autres étant choisis parmi les hauts fonctionnaires responsables de la politique régionale.

La coordination verticale s'avèrerait plus parfaite encore si les institutions régionales des Etats membres (Instituts Provinciaux aux P.B., Conseils régionaux en France, Conseils économiques régionaux en Belgique...) pouvaient, en suivant l'exemple des Instituts Provinciaux néerlandais, donner leur avis sur les lignes directrices définies au plan communautaire grâce aux études du Comité de politique régionale.

Une réflexion sur l'expérience néerlandaise est utile à court terme car elle propose une triple amélioration de la politique régionale communautaire : sa globalisation, sa décentralisation et sa démocratisation.

### 3. La Belgique

La Belgique illustre très particulièrement une problématique que l'Europe ne connaît pas encore aujourd'hui mais peut connaître bientôt. Comme ses partenaires européens, la Belgique fait de la politique régionale pour des motifs partout identiques. Mais pratiquant cette politique, le pouvoir central a dû s'accomoder des poussées régionalistes et ethniques.

L'Europe communautaire échappe en tant que telle à des pressions du genre; il faut voir si ce sera toujours le cas, car bien des régions sont d'ores et déjà capables d'agir au plan international. Le CACEF a fait pour la Communauté Belge de langue française des propositions relatives à l'art. 59 bis de la Constitution.

La Commission chargée, sous la présidence de F. Dehousse, de faire ces propositions conclut que des Conventions de droit privé pourraient être passées avec des personnes étrangères, physiques ou morales, publiques ou privées. Elle demande au législateur d'inviter les Conseils culturels à la négociation des traités et réclame l'aménagement de la conjecture normative des Conseils culturels, de telle sorte que chacun d'eux soit autorisé à intervenir par décret pour exécuter intégralement les accords à la négociation desquels il aurait participé et le cas échéant consulté. La Commission propose encore de confier aux Ministères de la culture, le soin de désigner sur proposition des Conseils culturels les attachés ou conseillers culturels, auprès des missions diplomatiques belges et d'autoriser les conseils à ouvrir à l'étranger des bureaux dépourvus de caractère diplomatique ainsi qu'à en agréer l'ouverture par des collectives étrangères sur le territoire de "leur" communauté.

Le fait belge n'aurait pas la singularité qu'il a si d'autres Etats membres de la CEE n'autorisaient également leurs régions à conclure des accords avec l'étranger.

En République Fédérale d'Allemagne, les Länder ont reçu compétence de conclure avec l'assentiment du gouvernement fédéral des traités avec les Etats étrangers.

En Italie, la Sardaigne en vertu de l'art. 52 de son statut est représentée lors de l'élaboration des projets de traités de commerce que le gouvernement entend conclure avec les Etats étrangers et ce en tant qu'ils concernent des échanges de l'intérêt spécifique de la Sardaigne.

Dès lors, ceux qui prônent une Europe des grandes régions ou ceux qui plaident en faveur d'une Europe des grandes ethnies, ne sont plus des rêveurs. Des mesures semblables à celles qui viennent d'être décrites facilitent la constitution d'une "Europe multi-régionale" de caractère transnational.

En outre, à partir du moment où les régions montent au plan international, elles accroissent leur droit d'agir au plan européen. C'est alors que naîtra véritablement l'Europe des Régions axée sur de nouvelles relations d'immédiateté entre l'Europe et la Région. La supranationalité revêtira alors une forme à laquelle on n'aurait guère songé.

Sera-ce alors la mort de l'Etat ?

La République Fédérale d'Allemagne laisse croire que non, car comme cela se passe là, l'Etat continuera de contrôler ces accords, soit en n'accordant pas le pouvoir d'exécution aux régions (cas de la Belgique en ce qui concerne les conseils culturels) soit en exigeant son assentiment, (cas de la République Fédérale).

L'étude du système italien démontre comment deux sociétés politiques de niveau différents peuvent accorder leur violon.

A supposer que la région devienne une véritable société politique, voici ce qui pourrait advenir de l'Europe des Régions.

#### 4. L'Italie

En Italie, les régions sont effectivement reconnues comme "sociétés politiques" avec une individualité et une volonté propre. Elles se juxtaposent à l'Etat qui ne peut ni les supprimer, ni les aider tant que la Constitution qui les a établies reste en vigueur.

À supposer que les régions en Europe arrivent à ce stade de non retour, voici comment s'établiraient les relations Régions-Etat-Europe.

Tout d'abord l'Etat continuerait de contrôler sérieusement ses régions. La tutelle en Italie s'exerce sur les actes législatifs et administratifs de la région comme sur les organes régionaux. L'Etat confirmerait son rôle en matière économique bien que conformément au statut ordinaire de la région du Latium, l'on s'orienterait vers une planification de type mixte. Là, la région concourt par ses propres initiatives à la détermination des objectifs et des instruments de la planification nationale et établit des programmes de développement économique pour son propre territoire.

De ce point de vue, l'exemple sarde présente un grand intérêt.

L'art. 13 du statut sarde stipule que "l'Etat avec le concours de la région, établit un plan organique pour favoriser la renaissance économique et sociale de l'île.

L'initiative du plan est donc revenue au Comité des Ministres pour le Midi. Parallèlement, la Région organise une campagne d'information et recueille l'avis des collectivités locales et des organisations syndicales. Ensuite le gouvernement central élabore un projet de loi sur la base des propositions concrètes formulées par un groupe de Travail composé de façon paritaire (région-Etat). Avant l'adoption au Parlement, la Région est intervenue sans forme de vœux adressés au Parlement. Elle souhaitait, entre autres participer à l'exécution du Plan. Le Parlement prenant acte des vœux de la Région a amendé le projet gouvernemental à l'initiative des Députés et Sénateurs.

Ensuite, la procédure du "concours" de la région à la planification nationale s'est formalisée par l'adoption d'une loi régionale d'application. Le financement du Plan a été mis à la charge de l'Etat. Le contrôle technique a été confié à la caisse du Midi qui institua au niveau de la région un service spécial chargé de l'approbation des projets et du contrôle de l'exécution des travaux.

La région remet à cet effet, au Comité des Ministres, un rapport annuel sur l'exécution du Plan.

L'étude de l'Italie et plus particulièrement celle du Plan Sarde met le doigt sur une des contradictions essentielles de l'Europe des Régions. Une tendance lourde de cette Europe est son orientation vers une Europe du Plan. Or, planification et régionalisme tendent à s'annuler réciproquement. Cependant, la solution envisagée pour le Plan Sarde démontre qu'une conciliation n'est pas impossible. Les problèmes posés alors changent de nature pour devenir des problèmes de coordination, coordination point fort de l'Europe de demain. Les Pays-Bas l'ont également prouvé. La République Fédérale d'Allemagne va encore le prouver.

## 5. La R.F.A.

Le fédéralisme allemand est un fédéralisme moderne de type coopératif. Les Länder y sont autorisés à légiférer en toutes matières, sauf celles expressément reconnues par la Constitution à la Fédération. Les Länder peuvent en outre, légiférer dans les matières relevant de la législation exclusive de la Fédération, moyennant l'autorisation expresse de la loi fédérale.

Concrétisant le principe de la collaboration entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés, la République fédérale connaît le système de la "législation concurrente". Or, dans ces matières les Länder ont le pouvoir de légiférer "tant que, et dans la mesure, où la Fédération ne fait pas usage de son droit de légiférer, (art. 72 §1).

Les Länder exercent donc, en ce domaine, un pouvoir législatif supplétif. Or, une collaboration législative copiée sur ce modèle, s'établit au plan communautaire entre les Etats et la communauté en matière d'environnement.

L'importance des Länder est grande au point de vue administratif. Car, sauf dispositions constitutionnelles contraires, les Länder exécutent les lois fédérales au titre de leurs propres attributions. Les Etats pourraient bien à l'avenir faire de même; la politique de l'environnement une fois de plus les y invite.

L'Etat fédéral exerce cependant un contrôle sur l'administration régionale.

La Constitution allemande organise encore des "tâches communes". Dans des secteurs pour lesquels les Länder sont incompétents faute de moyens, la Fédération concourt à l'exécution des tâches des Länder. La collaboration s'étend, enfin, au domaine des finances. La Fédération peut accorder aux Länder une aide financière pour des investissements importants incombant aux Länder, pour compenser les différences de potentiel économique; c'est ce que l'Europe fait aussi par la voie de ses Fonds et de la Banque Européenne.

## Conclusions

### A.- Bilan des tendances lourdes de l'Europe et de ses Régions

#### au niveau de l'Europe

Marché Commun → poursuite du fonctionnalisme → affirmation d'une Europe du Plan.

En marge du Marché Commun → nouvelles politiques → globalisation des matières européennes et politisation potentielle accrue ----  
définition d'un nouveau projet européen quittant la sphère étroite de l'économie pour retrouver l'humain et le quotidien.

#### au niveau de l'Etat

L'Etat se gère comme une entreprise. Il utilise de plus en plus ces techniques de management qui sont la délégation de pouvoir et la supervision, surtout dans les matières où il se sent dépassé. Si réglant comme un homeostat, il conserve son équilibre par un contrôle très assidu d'une part et d'autre part par la fragmentation des matières politiques qu'il délègue. Bien souvent d'ailleurs il crée des institutions concurrentes. C'est une nouvelle application de la règle "Diviser pour régner". Le dynamisme futur de l'Europe dépend donc entièrement de la capacité des Communautés à globaliser ses propres activités.

#### au niveau régional

Pouvoirs accrus au plan interne et au plan international, mais contrôle de l'Etat. Vers les institutions régionales politiquement décentralisées R.F.A., Italie, Belgique en matière culturelle.

### B.- Calendrier de l'Europe des Régions

1) Planification européenne en matière régionale, coordination accrue, moyens financiers et institutionnels accrus : comité de politique régionale, FDR, société de développement régional européen.  
- Modèle français de régionalisation.

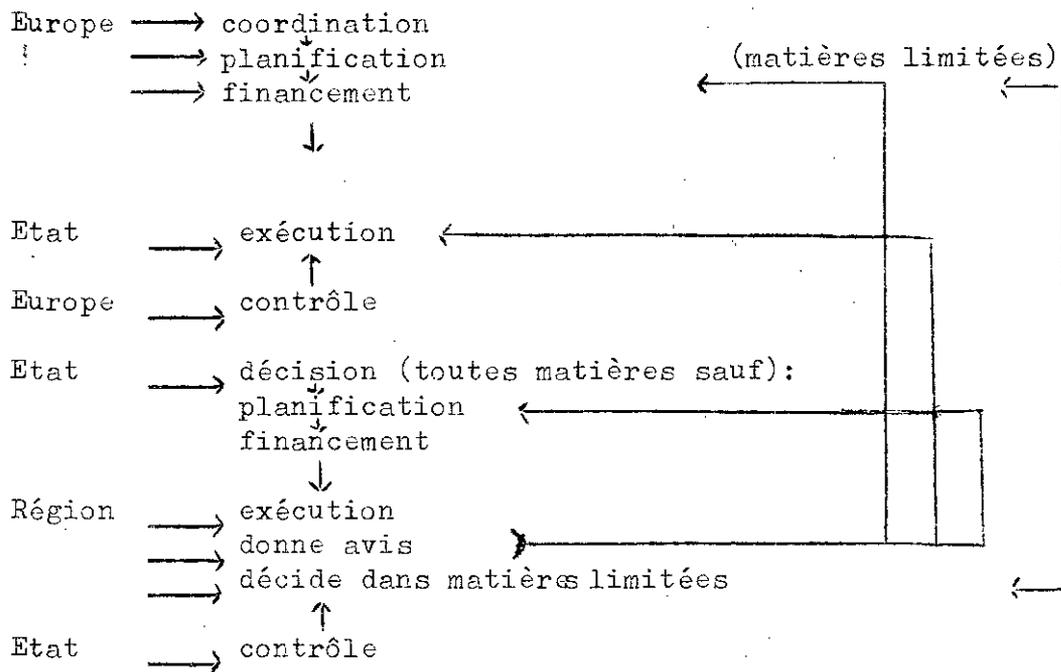
2) Dialogue Régions-Europe par la voie du Comité de Politique Régionale  
- Modèle hollandais.

3) Extension de la capacité décisionnelle des régions et notamment au plan international  
- Modèles italiens, allemands et belges.

4) Collaboration accrue entre Europe-Etat-Région  
- Modèle italien conformément au Plan Sarde.

- 5) Vers une Europe des Régions conçue sur la base d'un fédéralisme coopératif  
 - Modèle RFA  
 ou Trentin Haut-Adège : 3 niveaux décisionnels (législatifs) distincts : Etat-Région-Provinces.

C.- Redistribution du pouvoir



SEPTIÈME COLLOQUE SUR  
LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

7, 8 et 9 novembre 1974

L'EUROPE ET SES RÉGIONS

LA POLITIQUE REGIONALE

DE LA COMMUNAUTE :

ASPECTS JURIDIQUES

R A P P O R T

de

Michel MELCHIOR

Chercheur qualifié du F.N.R.S., Liège

(5)

*de la 1ère partie  
elle fine*

TABLE DES MATIERES.

Introduction

Première partie.

Fondements et nature juridiques de la compétence communautaire en matière de politique régionale.

Section 1. ~~X~~ Fondements juridiques de la politique régionale communautaire

~~X~~ - Les dispositions régionales du traité ----- 1

- Les moyens indirects d'action régionale ---- 3

~~X~~ Le recours à l'article 235 du traité CEE --- 6

Section 2. Nature de la compétence communautaire en matière de politique régionale. ----- 13

Deuxième partie.

~~X~~ Aspects juridiques des instruments de la politique régionale communautaire.

Chapitre 1. La coordination des politiques nationales.

Section 1. Problèmes généraux de la coordination des politiques régionales des Etats membres ----- 21

Section 2. La coordination des politiques régionales des Etats membres

1. Le Comité de politique régionale ----- 32

2. Moyens indirects de coordination des politiques nationales ----- 36

Section 3. Le régime des aides publiques aux entreprises.

1. Les articles 92 à 94 du traité ----- 40

2. Les principes de coordination des régimes d'aides à finalité régionale ---- 46

3. Les aides à finalité non régionale ----- 51

Chapitre II. Les instruments financiers de la Communauté.

X Section 1. Les instruments financiers à incidence régionale indirecte.

1. Les interventions financières de la CECA -----	56
2. Le Fonds social -----	59
3. La section orientation du F.E.O.G.A -----	64

X Section 2. Les instruments financiers à finalité régionale.

1. La Banque européenne d'investissement-----	69
2. Le Fonds européen de développement régional.-----	71
3. Le Fonds européen de bonification d'intérêts -----	77
4. Le système européen de garantie -----	78
5. La Société européenne de développement régional -----	79
6. L'emprunt régional -----	81

Chapitre III. Considérations générales

1. Coordination de l'usage des instruments communautaires -----	82
2. Contrôle de l'usage des concours communautaires-----	83
3. Situation des autorités régionales -----	83
4. Pouvoir budgétaire du Parlement européen -----	86

Op. 4

## INTRODUCTION.

### I.- OBJET ET PLAN DU RAPPORT.

L'objet de ce rapport est de procéder à un examen des problèmes juridiques que pose la mise en oeuvre d'une politique régionale communautaire. Les aspects juridiques de celle-ci sont multiples et de nature diverse. Ils concernent tant les conceptions fondamentales de la construction communautaire que des matières techniques, telles que le droit financier.

Il est hors de doute que ce rapport n'établira pas un inventaire exhaustif de ces problèmes juridiques ; son ambition est simplement de contribuer au nécessaire recensement de ces derniers ainsi qu'à leur examen critique et de susciter un débat aussi approfondi que possible à leur sujet.

Le rapport comportera deux parties d'inégale ampleur. La première s'attachera à déterminer les fondements juridiques d'une politique régionale communautaire ; la seconde procédera à un examen des aspects juridiques des instruments de mise en oeuvre d'une telle politique.

### II.- NOTIONS DE POLITIQUE REGIONALE ET DE REGION.

Il importe de préciser au préalable ce qu'il faut entendre par politique régionale.

Le concept de politique s'entend de la mise en oeuvre ordonnée de moyens destinés à assurer la réalisation d'un objectif ou, en d'autres termes, de la poursuite d'un objectif par l'utilisation appropriée d'instruments aptes à en assurer la réalisation.

Lorsqu'on accole à ce terme le qualificatif de régional, on vise la politique destinée à assurer un développement économique équilibré ou harmonieux à l'intérieur d'un espace géographique donné et, partant, entre les diverses composantes de cet espace.

La politique régionale implique donc deux termes de référence et leur définition, celui de l'ensemble et celui des éléments constitutifs de cet ensemble ; elle implique en conséquence la possession d'instruments permettant de mesurer et de comparer ces deux termes.

En ce qui concerne l'ensemble à prendre en considération, il n'y a guère de difficulté, ce sera soit l'Etat, soit - dans le cas qui nous occupe, - la Communauté. Il en va différemment des composantes :

la notion de région et les problèmes de la détermination des régions ont engendré une littérature abondante, tant des économistes que des politistes.

Le fait est qu'il existe autant de types de régions que l'on peut imaginer de critères, pris isolément ou en combinaison, de distinction de celles-ci.

Il convient de déterminer deux stades dans le processus de détermination des régions. En premier lieu, celui de l'analyse ou de l'examen. Il faut pour ce faire procéder à un découpage de l'espace en éléments présentant des caractéristiques telles qu'ils permettent de constater et de mesurer la présence sur ce territoire du critère que l'on entend utiliser.

Dès lors, à propos des régions économiques ou, plus précisément, à propos de la répartition géographique du développement économique, il conviendra, après avoir déterminé quels seront les indicateurs du développement et des difficultés économiques, de diviser le territoire en un certain nombre d'éléments ou de "régions" pour lesquels soient disponibles les renseignements d'ordre principalement statistique qui permettront de mesurer ces indicateurs. Ainsi, pour son "bilan analytique 1971 sur l'évolution régionale dans la Communauté", la Commission a pris en considération pour mesurer l'évolution de la population, de l'emploi et du produit régional, des unités qu'elle a qualifiées de régions de base et qui sont constituées par des circonscriptions administratives, pour lesquelles existaient les données statistiques permettant de mesurer les valeurs recherchées.

Le problème est complexe. D'autre part, les régions d'analyse ne doivent pas être trop vastes au point de comporter en leur sein et de ne pas faire apparaître des zones importantes présentant des caractères profondément différents et jugés économiquement et politiquement significatifs de la physionomie générale du cadre d'analyse; d'autre part, elles ne doivent pas être trop petites et aboutir à une vision du développement régional trop fragmentaire et inadéquate de ce fait à la mise en oeuvre d'une politique.

Après ce premier stade, vient celui de la synthèse. Dès lors qu'auront été définis les seuils à partir desquels une région sera considérée comme en difficulté on pourra répartir, voire classer, les régions et apparaîtront alors sur les cartes des groupements de ces régions à caractéristiques similaires qui seont le lieu privilégié des actions de politique régionale.

### III.- POLITIQUE REGIONALE ET REGIONALISME.-

Il existe dans le cadre de la Communauté plusieurs dimensions de la politique régionale. Au niveau des Etats membres existent des politiques régionales conduites en fonction d'une appréciation au plan national des déséquilibres régionaux en matière de développement économique.

Ces politiques peuvent être menées par le pouvoir central, leur réalisation peut également être confiée, en partie, aux autorités régionales. Mais ces autorités régionales peuvent, à l'intérieur de leur territoire, mener leur propre politique de développement équilibré, elles peuvent se préoccuper des besoins de leur propre développement envisagés sans référence aux besoins des autres régions ni à la dimension nationale du développement économique.

La possibilité et l'efficacité de telles actions dépend de nombreux facteurs, notamment de l'existence d'autorités régionales dotées d'autonomie à l'égard du pouvoir central et des moyens financiers dont elles disposent.

Un investissement recherché et encouragé par des instances régionales n'est pas nécessairement conforme aux exigences d'une politique régionale conçue au plan national.

On peut ainsi distinguer de la politique régionale une politique économique régionalisée ou un régionalisme économique. Il peut en conséquence y avoir interférence entre la politique régionale et le régionalisme ou la régionalisation, ces notions étant entendues comme désignant le phénomène par lequel des compétences et des pouvoirs réels sont attribués par l'Etat à des entités politiques régionales, dans divers domaines et bien souvent en matière de développement économique et d'aménagement du territoire.

Toute politique régionale implique en effet un double niveau de centralisation : d'une part en ce qui concerne l'appréciation des exigences du développement équilibré des diverses régions, d'autre part en ce qui concerne la participation de l'ensemble dans la prise en charge, financière notamment, des besoins des régions les plus défavorisées .

L'interférence ci-dessus mentionnée peut être positive ou négative. Si la mise en oeuvre d'un développement équilibré peut être entravée par la régionalisation, elle peut au contraire être favorisée et rendue plus efficace par la participation des autorités régionales qui ont une vue plus précise et concrète des problèmes à résoudre et sont directement intéressées à leur solution.

## PREMIERE PARTIE

### FONDEMENTS ET NATURE JURIDIQUES DE LA COMPETENCE COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE POLITIQUE REGIONALE.

#### Section I. FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE REGIONALE COMMUNAUTAIRE

1. Pour que la Communauté puisse mener une politique régionale, il faut qu'elle ait compétence en la matière et qu'elle soit dotée de pouvoirs à cet effet.

Cette situation résulte-t-elle du traité C.E.E. ? La première constatation est que celui-ci ne contient pas de chapitre consacré à la politique régionale. Un tel chapitre eût pu comporter, à l'instar de celui relatif à la politique agricole commune, par exemple, voire même de celui relatif à la politique de conjoncture, une description des objectifs assignés à la Communauté en la matière et l'attribution à celle-ci de certains pouvoirs et moyens d'action. La présence d'un tel corps de dispositions eût considérablement facilité la recherche des fondements juridiques de la politique régionale de la Communauté.

Toutefois, le fait qu'un chapitre du traité soit consacré à une matière ne règle pas, loin s'en faut, tous les problèmes. Ainsi, en matière sociale, le traité tend plutôt à écarter une compétence propre de la Communauté et à réserver la réalité des pouvoirs dans ce domaine aux Etats membres (1). Les objectifs sociaux de la Communauté ont été considérés comme devant être atteints essentiellement par l'effet de la mise en oeuvre de l'intégration économique (2). Sous réserve des dispositions relatives au Fonds social, les pouvoirs communautaires consistent essentiellement en effet, en études, avis et consultations. Ce n'est que depuis tout récemment qu'apparaît la volonté de doter la Communauté d'une réelle politique sociale et de moyens d'action en ce domaine. Cette volonté s'est concrétisée dans l'adoption par le Conseil, le 21 janvier 1974 d'un programme d'action sociale (3).

#### Les dispositions régionales du traité.

2. Si aucun chapitre du traité n'a été consacré à la politique régionale, nombre de ses dispositions prennent en considération la dimension régionale. Celles-ci sont de divers ordres.

---

(1) Voy. à ce sujet J.V. LOUIS, Politique Sociale, in le Droit de la CEE, volume 7, Bruxelles, 1973, spéc. pp. 1-13.

(2) Cf. article 117 C.E.E.

(3) J.O. n° C 13 du 12-2-1974, p. 1.

Certaines se situent au niveau des objectifs généraux de la Communauté, d'autres relèvent plutôt de la catégorie des instruments de politique régionale.

En premier lieu le préambule du traité constate le souci et l'intention des futurs membres de la Communauté de "renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés". Sans doute doit-on dénier toute portée juridique propre aux préambules des traités, mais leurs énonciations, dans la mesure où elles motivent et précisent la volonté des signataires sont d'un grand intérêt pour l'interprétation des dispositions à portée obligatoire qu'ils introduisent. Précisément ce passage du préambule permet d'entendre dans un sens favorable la reconnaissance d'objectifs communautaires de politique régionale le très important article 2 du traité. Celui-ci dispose en effet, entre autres, que "la Communauté a pour mission ... de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté ainsi qu'une expansion continue et équilibrée". On s'accorde à considérer que réside là, dans cette formule large et aux possibilités multiples d'interprétation, la pierre angulaire d'une politique régionale communautaire : la Communauté est chargée de promouvoir le développement économique équilibré des diverses régions qui constituent le marché commun.

La préoccupation régionale apparaît dans d'autres dispositions du traité. Ainsi l'article 39 relatif aux buts de la politique agricole commune stipule qu'il devra être tenu compte dans l'élaboration de cette dernière "du caractère particulier de l'activité agricole découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles". L'article 42 relatif à l'application des règles de concurrence à l'agriculture envisage la possibilité d'octroyer des aides publiques "pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles".

Au titre de la politique des transports, l'article 75, § 3 prévoit le recours à l'unanimité pour l'adoption par le Conseil des "dispositions portant sur les principes du régime des transports et dont l'application serait susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions ..." alors que ces principes sont normalement adoptés à la majorité qualifiée à partir de l'expiration de la deuxième étape de la période de transition. L'article 80 qui stipule l'interdiction de principe des tarifs de soutien habilite la Commission à autoriser de tels tarifs "en tenant compte notamment d'une part des exigences d'une politique économique régionale appropriée, des besoins des régions sous-développées, ainsi que des problèmes des régions gravement affectées par les circonstances politiques, et d'autre part des effets de ces prix et conditions sur la concurrence entre les modes de transports".

L'article 92, § 3, litt. a) et c) prévoit de son côté que peuvent être compatibles avec le Marché Commun, à certaines conditions, les aides publiques aux entreprises destinées à favoriser le développement économique régional.

L'article 130 relatif à la Banque européenne d'investissement assigne à celle-ci de "contribuer au développement équilibré et sans heurt du marché commun" en facilitant à cette fin notamment le financement de "projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées" (litt.a).

Enfin, les articles 82 et 92, § 2, litt. c) autorisent la République fédérale à adopter des mesures d'aides au profit des régions affectées par la division de l'Allemagne (Zonenrandgebiet), le protocole relatif à l'Italie, prenant acte de l'importance pour cet Etat du développement du Mezzogiorno et des Iles, prévoit que la Communauté collabore à cette tâche, notamment par "un emploi adéquat des ressources de la Banque et du Fonds social".

S'apparente à cette disposition, le protocole n° 30 relatif à l'Irlande annexé à l'acte d'adhésion du 22 janvier 1972. Sur un plan plus général, ce protocole présente l'intérêt de rappeler et de confirmer que "les objectifs fondamentaux de la C.E.E. comportent ... le développement harmonieux de leurs économies (des Etats membres) en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées".

3. Cet examen au ras des textes ne permet guère de conclusions utiles. Sans doute, les auteurs du traité ont-ils conscience des problèmes d'économie régionale, mais, après l'affirmation de l'article 2, les seules dispositions dans lesquelles soit nommément pris en considération le facteur régional constituent plus, à l'exception de l'article 130, une sauvegarde accordée aux Etats membres en faveur de leurs propres politiques régionales -- même si elle est soumise à un certain contrôle communautaire -- que l'attribution à la Communauté de moyens autonomes de politique régionale.

#### Les moyens indirects d'action régionale.

4. Ceci ne signifie pas, pourtant, que le traité n'offre pas de moyens d'action régionale à la Communauté. Celle-ci a pour mission, aux termes de l'article 2, d'assurer un développement harmonieux dans l'ensemble de la Communauté. Cette mission constitue à la fois un objectif de la Communauté et une directive pour ses institutions. En effet, dans la mesure où l'objectif que l'on veut atteindre n'est pas un effet nécessaire et mécanique de l'intégration, sa réalisation exige que des mesures appropriées à cet effet soient mises en oeuvre.

En tout état de cause, les institutions communautaires, et particulièrement la Commission, sont habilitées, et même tenues, de se préoccuper du problème de la situation économique régionale, d'apprécier dans quelle mesure l'objectif du traité est susceptible d'être atteint en la matière. Les problèmes de politique régionale, d'économie régionale, relèvent donc de la compétence matérielle de la Communauté. Ceci signifie également que les institutions communautaires sont habilitées à préciser l'objectif régional du traité, à se doter d'une conception concrète de la signification de cet objectif.

Aucun problème ne se poserait si les institutions étaient arrivées à la conclusion que le seul jeu des forces économiques et l'application des divers chapitres du traité entraînent un développement économique harmonieux dans l'ensemble de la Communauté. Il n'en est rien et des problèmes se posent en conséquence au plan des pouvoirs ou des compétences fonctionnelles de la Communauté. En effet, pour que soit atteint l'objectif régional, des mesures appropriées devront être mises en oeuvre, des moyens d'action régionale devront être utilisés.

La difficulté naît de ce que, ainsi qu'on l'a vu, le traité n'accorde à la Communauté aucun pouvoir d'action qui soit qualifié expressément comme ayant une finalité régionale.

Cette difficulté est cependant plus apparente que réelle. En effet, la politique régionale n'est pas un élément, une partie de la politique économique générale, elle est un aspect et une dimension de celle-ci. La prise en considération de l'incidence régionale des mesures de toute nature qu'elle adopte est une obligation pour la Communauté.

Les mesures publiques, économiques et même sociales autres que conjoncturelles ont plus ou moins directement des incidences sur la situation économique régionale. Ainsi un régime d'aide à finalité sectorielle entraîne des effets régionaux, la politique des transports à des incidences régionales, la politique des structures agricoles, la politique de l'emploi, également. Inversement des mesures à finalité principalement régionale, c'est-à-dire dont l'objet premier est de contribuer au développement régional, sont susceptibles d'incidences en matière sectorielle, agricole, d'emploi, etc.

Cette ambivalence ou polyvalence des mesures économiques peut et doit être utilisée par la Communauté. La prise en considération de l'incidence régionale des mesures de toute nature qu'elles adoptent est une obligation pour ses institutions, en raison de la place assignée à l'objectif régional par le traité. L'usage de ses pouvoirs doit être modulé en fonction des besoins du développement général, ils doivent être utilisés d'une manière qui soit compatible avec les exigences du développement régional équilibré et même qui satisfasse celles-ci.

Certes, tous les pouvoirs de la Communauté ne sont pas susceptibles d'une telle utilisation. Mais un certain nombre d'entre eux peuvent constituer à titre auxiliaire des moyens de politique régionale. En dehors de leur finalité propre ou, plus précisément, en complément de cette finalité principale, ils peuvent recevoir une finalité de politique régionale. Ainsi le Fonds social, instrument de politique sociale, le F.E.O.G.A., instrument de politique agricole, le régime des aides publiques, instrument de politique de concurrence, peuvent être utilisés en fonction d'une conception communautaire de politique régionale et constituer dès lors des instruments de cette politique.

Bien entendu, ces pouvoirs doivent être utilisés avant tout de manière à assurer la réalisation des objectifs agricoles, sociaux, etc. en vue desquels ils ont été instaurés, mais ils sont susceptibles d'être utilisés également-tout en satisfaisant pleinement à cette condition- d'une manière qui ne soit pas incompatible avec les exigences du développement régional et qui soit même de nature à en favoriser le progrès.

5. En conclusion de ce qui précède, on peut donc dire que la Communauté est compétente et est investie d'une responsabilité en ce domaine. Elle doit à ce titre se forger une conception des exigences de ce développement appréciées du point de vue communautaire. Elle doit s'efforcer de mettre en oeuvre cette conception en utilisant en fonction de celle-ci les moyens d'action de tous ordres qu'elle détient du traité et qui sont susceptibles dans une mesure assez directe de se prêter à cet usage. Ces moyens seront étudiés dans la seconde partie du rapport. On se contentera ici d'en citer les principaux.

6. Peuvent à notre sens être utilisés en vue de mettre en oeuvre une politique régionale communautaire les instruments suivants, qu'ils aient été prévus par les traités ou aient été instaurés par le droit dérivé.

1. La coordination des politiques économiques des Etats membres, dans les conditions prévues aux articles 3g, 6 et 145 du traité, tout spécialement la coordination des politiques régionales pratiquées par et dans les Etats membres.

2. Le contrôle exercé par la Communauté dans le domaine des aides publiques aux entreprises (art. 92 à 94 CEE), particulièrement en ce qui concerne les régimes nationaux d'aides à finalité régionale.

X 3. Eventuellement l'harmonisation des législations organisée par les articles 100 et suivants du traité.

4. Les interventions du Fonds social (on relèvera dès à présent, à cet égard, que l'article 5 de la décision du Conseil du 1er-2-1971 concernant la réforme du Fonds habilite celui-ci à intervenir, entre autres, lorsque la situation de l'emploi est affectée dans certaines régions.)

5. Les interventions de la section orientation du F.E.O. G.A., au titre soit de l'application résiduaire du règlement n° 17/64, soit de la mise en oeuvre d'actions communes au sens du Règlement n° 729/70, et d'une manière plus générale le pouvoir de décision (sensu lato) attribué aux institutions par l'article 43 du traité en vue de la réalisation des objectifs de la politique agricole commune (art. 39) dans la mesure où se présentent en agriculture d'importants déséquilibres régionaux.

6. Les prêts et garanties accordés par la Banque européenne d'investissement.

7. Les interventions de la C.E.C.A. au titre de l'article 56 du traité de Paris.

8. Le financement de recherches et d'études en matière d'économie régionale.

X Le recours à l'article 235 du traité C.E.E.

6.bis. La Communauté dispose donc de moyens lui permettant de mener des actions à finalité régionale. Mais une question se pose : y a-t-il adéquation entre l'objectif et les moyens d'action, ceux-ci sont-ils suffisants pour permettre la réalisation de l'objectif ? Ce n'est pas au juriste à répondre à cette question, mais bien à l'économiste et à l'homme politique. Le juriste pourra s'efforcer de préciser l'étendue et les limites des moyens d'action disponibles en vertu du traité. Il pourra pour faire, et notamment pour reculer ces limites ou plutôt leur assigner une juste place, prendre recours à la technique de l'interprétation téléologique des traités communautaires et au principe de l'effet utile (1).

Si la réponse à la question est négative, si l'on estime que les moyens d'action prévus au résultat des traités sont insuffisants pour atteindre l'objectifs fixé, on se trouve à nouveau devant une difficulté, mais qui fort heureusement peut être tournée assez aisément.

---

(1) Cf. PESCATORE, Les répartitions des compétences entre la Communauté et ses Etats membres, in La Communauté et ses Etats membres, Actes du VIe Colloque de l'I.E.J.E. sur les Communauté européennes, Liège, La Haye, 1973, p. 84 et ss. Du même auteur; Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour, in MISCELLANEA, W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Bruxelles, 1972, vol. II, pp. 325-363.

Certes, les traités n'ont pas doté globalement les institutions communautaires des pouvoirs généraux aptes à assurer la réalisation des missions très amples assignées aux Communautés. Ils ont, au contraire, procédé cas par cas, les pouvoirs étant répartis selon la technique dite de la compétence d'attribution pour chaque secteur de la compétence matérielle des Communautés. Cette technique était politiquement nécessaire lors de la négociation des traités, les États membres n'acceptant de s'engager dans le processus d'intégration qu'à la condition de savoir, pour chaque matière, quelle était l'étendue des pouvoirs auxquels ils renonçaient au profit de la Communauté.

Cette technique recelait toutefois un danger : que les pouvoirs prévus, ainsi mesurés, soient insuffisants pour assurer la réalisation des objectifs. Etant donné la finalité politique assignée à la Communauté, il était nécessaire de surmonter cet obstacle sans que l'on doive s'en remettre à la procédure de révision, longue et pleine d'aléas.

~~L'insertion dans le traité C.E.E. de l'article 235 répond à cette préoccupation. Les lacunes du traité pourront être comblées non par des actes des États membres, mais par des actes des institutions communautaires. Ce pouvoir des institutions n'est pas illimité, il ne peut jouer qu'en vue d'assurer la réalisation d'objectifs assignés à la Communauté par le traité; il ne peut donc être utilisé en vue d'assigner de nouveaux objectifs à celle-ci. Toutefois cette limite est plus théorique que réelle, en effet les objectifs communautaires sont définis en des termes très généraux, dans la mesure où l'on admet, ce qui est généralement le cas, que constituent ces objectifs au sens de l'article 235 non seulement le catalogue de l'article 3, mais également les missions générales brossées à larges traits par l'article 2 du traité (1)~~

Ce pouvoir ne peut par contre être utilisé que dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des objectifs communautaires. Les "dispositions appropriées" qu'autorise à adopter l'article 235, sont en effet celles qui, en l'absence dans le traité de pouvoirs d'action requis à cet effet, permettent de mener les actions nécessaires à la réalisation des objectifs de la Communauté. Ce pouvoir est donc subsidiaire et subordonné à un principe de nécessité.

---

(1) Cf. sur l'article 235, G. MARENCO, Les conditions d'application de l'article 235 du traité C.E.E., in Revue du Marché commun 1970, pp. 147 et ss;  
PESCATORE, Ordre juridique des Communautés européennes, Liège 1973, 2ème éd. pp 135 à 138.

7. Qu'en est-il en matière de politique régionale ? L'objectif du développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté est-il atteint et se maintient-il ? Dans la négative, les instruments actuellement à la disposition de la Communauté ont-ils été utilisés suffisamment à cet effet, sont-ils susceptibles d'être suffisants ou bien se révèlent-ils utiles sans doute mais inadéquats ; d'autres actions apparaissent-elles comme nécessaires ?

La réponse à ces questions, on le rappelle, n'est pas de la compétence du juriste. Celui-ci doit se borner, si le recours à l'article 235 est envisagé, à vérifier si les conditions d'application de cette disposition sont réunies.

La réponse des techniciens et des politiques est claire : l'objectif régional du traité n'est pas réalisé. Ce n'est pas ici le lieu de reproduire les éléments de cette réponse ni de les critiquer, on se contentera dans le cadre de ce rapport juridique d'un bref rappel.

La Communauté a certes engendré un développement économique, mais celui-ci ne s'est pas réalisé d'une manière harmonieuse dans l'ensemble de la Communauté (1), loin de se réduire, l'écart entre les régions les plus et les moins développées s'est même accentué. Encore qu'ils puissent contribuer à corriger ce déséquilibre, les moyens d'action actuellement entre les mains de la Communauté sont considérés comme qualitativement insuffisants, même dans l'hypothèse, qui peut être et est effectivement envisagée, d'accroître leur efficacité et leur impact en matière régionale (2).

X (1) La documentation en la matière est très abondante ; voy. notamment parmi les documents officiels, Commission des Communautés européennes, L'évolution régionale dans la Communauté, bilan analytique, 1971, 316 p. ; Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie, 1973 ; Parlement européen, cf. les rapports MITTERDORFER (doc. séance n° 29/70 et 264/71) et DELMOTTE (doc. séance n° 120/73 et 228/73). Pour une synthèse très éclairante les aspects techniques des problèmes régionaux, J. VAN GINDERACHTER, La politique régionale de la Communauté, justification, modalités et propositions, in Revue du Marché Commun 1973, pp. 468 et ss.

(2) Il en est ainsi, notamment, de la coordination des politiques régionales des Etats membres. La possibilité de cette coordination résulte directement du traité mais n'a à ce jour pas encore été mise en oeuvre entièrement. Cf. infra, IIe Partie, chapitre Ier.

Dès cette constatation, pour le juriste, le recours à l'article 235 est fondé : non existence de pouvoirs par lesquels pourraient être menées des actions nécessaires à la réalisation d'un objectif du traité.

8. D'autres considérations viennent compléter ce premier raisonnement et renforcer la nécessité pour la Communauté de mener une politique régionale.

L'union économique et monétaire à la réalisation de laquelle se sont engagés les Etats membres et les institutions communautaires n'est en effet politiquement et techniquement possible que s'il est mis fin aux disparités régionales actuelles.

Cette union n'est pas une fin en soi, elle est un moyen d'assurer la réalisation des objectifs généraux de la Communauté, un moyen en principe plus complet et plus efficace que celui qui résulte des dispositions actuelles des traités ou plutôt de l'état actuel d'application et d'interprétation de celles-ci. Les potentialités que le traité recèle devront être utilisées au maximum en se fondant sur une interprétation extensive et dynamique (1), mais, cette méthode a ses limites, encore imprécises, qui ne pourront être dépassées que par un recours à une révision du traité (2).

La résolution du 22 mars 1971 sur l'union économique et monétaire (3) prenant en considération le fait que des tensions dans le domaine régional et structurel sont susceptibles de compromettre la réalisation de l'union, a chargé le Conseil d'adopter sur proposition de la Commission, au cours de la

(1) Cette méthode d'interprétation dynamique du traité, déjà pratiquée avec éclat par la Cour de Justice et les autres institutions, a reçu une consécration politique de premier plan lors du sommet de Paris<sup>de</sup> 1972 dont la déclaration finale constate l'accord des Etats membres sur le caractère "indiqué" d'utiliser aussi largement que possible toutes les dispositions des traités y compris l'art. 235 du traité de la C.E.E." (point 15, in fine).

(2) Cf. la résolution du Conseil et des Représentants des Gouvernements des Etats membres du 22 mars 1971 concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté, 2ème visa, 3ème tiret (J.O. n° C 28 du 23-3-1971, p. 282).

(3) Résolution citée à la note précédente, point III, § 4.

première étape de l'union, les mesures nécessaires pour donner un début de solution aux problèmes prioritaires, "en particulier en dotant la Communauté des moyens appropriés dans le cadre des traités en vigueur".

De même, la déclaration finale de la Conférence au sommet de Paris des 19 et 20 octobre 1972 comporte une section consacrée à la politique régionale. Les chefs d'Etat ou de gouvernement y "reconnaissent une haute priorité à l'objectif de remédier dans la Communauté aux déséquilibres structurels et régionaux qui pourraient affecter la réalisation de l'union économique et monétaire", s'engagent à coordonner leurs politiques régionales et demandent la création d'un fonds communautaire de développement régional dont "l'intervention coordonnée avec les aides nationales devra permettre, au fur et à mesure de la réalisation de l'union économique et monétaire, de corriger les déséquilibres régionaux principaux dans la Communauté ...".

La réduction des déséquilibres régionaux est utile dans le cadre d'un marché commun, elle devient une nécessité dans le cadre d'une union monétaire. Une telle union n'est en effet possible que si les structures économiques des Etats membres sont suffisamment comparables et concurrentielles. S'il n'en était pas ainsi, il deviendrait impossible de maintenir des rapports de parité fixe entre les monnaies des Etats membres, en raison des déficits permanents des balances des paiements des Etats à structures défavorisées et des conséquences économiques et sociales de tels déficits. Dès lors, si l'on veut atteindre l'union monétaire, il est nécessaire, dans le même temps, de réduire les écarts entre les régions, et de doter les plus défavorisées d'entre elles de structures économiques valables (1) (2).

(1) Cf. J. VAN GINDERACHTER, op. cit., pp. 468-471.

(2) C'est par référence à cette analyse que s'explique le passage, en apparence sybillin du 4ème considérant de la proposition de règlement créant un Fonds européen de développement régional (doc. COM (73) 1170 final): "considérant que la réalisation de ces objectifs dans le cadre de politiques économiques coordonnées et de parités monétaires fixes ne peut être atteinte ...". Le Parlement européen a demandé de libeller ce considérant d'une manière plus "parlante" en suggérant la formulation: "considérant qu'une politique efficace des structures régionales est une condition essentielle de la réalisation de l'union économique et monétaire". (Résolution du 15 novembre 1973, J.O. n° C 108, p. 51).

On relèvera que pour l'application de l'article 235 l'union peut se ramener à un objectif de la Communauté - au même titre, pourrait-on dire, que les objectifs spécifiques de la liste de l'article 3 - dans la mesure où la réalisation de ces objectifs, en quelque sorte intermédiaires est nécessaire à la réalisation des objectifs généraux de la Communauté et participent de leur nature.

D'autre part, peuvent être reliés aux objectifs généraux de la Communauté les motivations des points de vue moral, de l'environnement et économique présentées par la Commission à l'appui de ses propositions en matière de politique régionale (1). Ces "justifications" ne sont en fin de compte que des explicitations et des interprétations des objectifs généraux assignés à la Communauté et une démonstration d'ordre politique de l'intérêt qu'ils soient atteints.

9. Conclusion. Il est donc légitime et nécessaire pour la Communauté de se préoccuper des problèmes d'économie régionale et de mener une politique visant à réduire les déséquilibres régionaux.

Elle doit utiliser en fonction de cet objectif les moyens qu'elle détient actuellement des traités et veiller à en accroître l'efficacité. Dans la mesure où, par un jugement de nature économique et politique, on estime que ces pouvoirs sont insuffisants pour assurer la réalisation de cet objectif, on pourra prendre recours à l'article 235. L'action nécessaire pourra être entreprise et les pouvoirs d'action appropriés seront créés venant ainsi accroître la compétence fonctionnelle de la Communauté.

La proposition de règlement portant création du Fonds européen de développement régional est ainsi assise sur l'article 235. Elle doit permettre la subsidiarité partielle par la Communauté des projets de développement régional. Une action considérée comme nécessaire de la Communauté pourra ainsi être entreprise.

(1) Cf. notamment la section II du Rapport sur la politique régionale dans la Communauté élargie, reproduit in Bulletin de la Commission des Communautés européennes, Supplément n° 8/73.

Il convient de préciser que le Conseil n'épuise pas son pouvoir par la création d'un moyen d'action. Celle-ci doit être nécessaire, il n'est pas exigé qu'elle soit en même temps suffisante pour assurer la réalisation de l'objectif. Dès lors si la contribution d'autres actions apparaît nécessaire à cette fin, celles-ci pourront également être décidées sur base de l'article 235. Ainsi, la Commission envisage la possibilité de la création d'un système communautaire de garanties du remboursement des prêts et d'une société de développement régional (1).

Aucune difficulté n'existe tant du point de vue politique que du point de vue juridique pour asseoir le Fonds sur l'article 235 (2). Il nous paraît toutefois que la motivation au regard des conditions de l'article 235 de la proposition de règlement est très schématique (3) et aurait pu et même dû être complétée en raison des craintes et critiques émises par certains à l'égard d'un emploi excessif de ce mécanisme (4).

(1) Cf. section IV, § 29 du rapport sur la politique régionale dans la Communauté élargie, op. cit.

(2) Il reste toutefois un problème d'interprétation: quel sens faut-il attribuer et quelles sont les restrictions impliquées en conséquence par le membre de phrase "dans le fonctionnement du marché commun." Les versions allemandes et néerlandaise du traité utilisent l'expression dans le cadre du marché commun.

(3) Cette remarque concerne tant les considérants de la proposition de règlement que l'exposé des motifs y annexé, (doc. COM (73) 1170 final).

(4) Voy. notamment les remarques de M. ZOLEEG, Les répartitions de compétences entre la Communauté et ses Etats membres, op. cit., p. 24 (pp. 37-40).

(Cet auteur estime qu'une politique régionale ne peut être basée sur l'article 235) et le compte rendu de la discussion de ce rapport (pp. 95-II5).

Section II. NATURE DE LA COMPETENCE COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE POLITIQUE REGIONALE.

10. C'est assurément céder au penchant bien connu du juriste pour les classifications que de tenter de qualifier la nature juridique de la compétence communautaire en matière de politique régionale.

La question est néanmoins intéressante et cet intérêt n'est pas purement académique. En effet, dans la mesure où cette compétence peut être rattachée à une catégorie connue, on pourra tenter de lui transposer le régime juridique déjà défini par la théorie juridique pour ce type de compétence, on pourra en tout cas s'inspirer de ce régime pour le modeler et tenir compte pour ce faire de la spécificité de la construction communautaire.

Notre tentative ne débouchera pas sur une proposition claire et précise, elle se bornera à avancer quelques éléments de réflexion.

11. *✱* Pour la Communauté, et principalement pour la Commission, la politique régionale communautaire doit compléter les politiques régionales nationales, elle ne doit pas se substituer à elles. En outre, cette compétence ne concerne pas tous les problèmes du développement régional, mais uniquement ceux qui présentent un intérêt communautaire. Ainsi, le troisième programme de politique économique à moyen terme, qui comporte un important chapitre consacré à la politique régionale contient l'affirmation que "le développement équilibré de la Communauté exige qu'à la responsabilité des Etats membres s'ajoute une responsabilité de la Communauté à l'égard de certains problèmes régionaux d'intérêt commun (1)". Dans sa proposition d'une décision du Conseil relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional (2), la Commission estimait qu'il était nécessaire "de faire en sorte que les mesures envisagées par les Etats membres - qui sont compétents pour l'établissement et la mise en oeuvre des plans de développement régional - convergent vers la réalisation des objectifs de la Communauté" et que des "moyens d'action de la Communauté (devraient) pouvoir favoriser la mise en oeuvre de ces plans" (ceux qui auraient été considérés par la Commission comme répondant aux besoins du fonctionnement du Marché Commun).

*100: problèmes de présentation au intérêt commun. Paris*

*pp. 28 29*

(1) J.O. n° L 49 du 1-3-71, p. 35.

(2) J.O. n° C 152 du 28-11-1969, p. 6.

Dans son rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie (1), elle déclare que "la politique régionale communautaire ne peut remplacer les politiques régionales que les Etats membres ont menées depuis de nombreuses années; elle doit les compléter en vue de réduire les principales disparités à travers la Communauté". Enfin, l'exposé des motifs de la proposition de règlement portant création du F.D.R. consacre la conception de complémentarité du concours du Fonds par rapport aux politiques nationales.

D'autres extraits de documents communautaires auraient pu s'ajouter à l'énumération qui précède. Il nous paraît toutefois que celle-ci permet de dégager la conception de base de la Communauté en la matière: complémentarité de la politique régionale communautaire par rapport aux politiques nationales.

12. Si l'on fait appel aux catégories du droit fédéral on peut exclure sans long examen pour caractériser la nature de la compétence communautaire la catégorie des compétences exclusives. Inversement, la compétence des Etats membres ne peut être qualifiée de compétence résiduaire puisque la Communauté est habilitée à intervenir à la matière.

Peut-être une voie vers une solution est-elle offerte par la catégorie des compétences concurrentes, c'est-à-dire des compétences qui restent du ressort des Etats fédérés dans la mesure où et jusqu'à ce que la fédération n'a pas légiféré en la matière. La mise en oeuvre par la fédération de ces compétences peut être subordonnée à certaines conditions (2). Ces compétences concurrentes sont de deux types, ou bien aucune limite n'est assignée à la possibilité d'intervention de la fédération, ou bien celle-ci ne doit se borner à définir les principes de la matière que les

(1) Section IV. Lignes directrices pour une politique régionale communautaire.

(2) Cf. l'art. 72 de la Loi fondamentale de la R.F.A., (Autriche) § 2 ainsi libellé: "dans ce domaine, la fédération a le droit de légiférer dans la mesure où apparaît un besoin de réglementation législative fédérale (1) parce qu'une question ne peut être réglementée efficacement par la législation des différents Länder ou (2) parce que la réglementation d'une question par une loi de Land pourrait affecter des intérêts d'autres Länder ou de la collectivité, ou (3) parce que la protection de l'unité juridique ou économique et notamment le maintien de l'homogénéité des conditions de vie au-delà des frontières de Land l'exigent."

Etats fédérés sont libres de mettre en oeuvre selon les modalités qui leur paraissent appropriées ou avec lesquelles ils sont tenus de mettre en concordance leur éventuelle réglementation préexistante. Ce type de compétence se retrouve dans le cadre de la régionalisation, par exemple en Italie (1) et dans certains projets belges, le pouvoir central étant habilité dans certaines matières "régionalisées" à définir par une loi-cadre les principes destinés à régir celle-ci et les instances régionales à mettre en oeuvre ces principes (2).

(13) C'est à ce dernier type de compétence fédérale que l'on est tenté d'apparenter la compétence communautaire en matière de politique régionale.

Plusieurs critiques peuvent être élevées à l'encontre de ce qui précède.

1°) La répartition des pouvoirs entre la Communauté et les Etats membres n'a pas été effectuée comme l'aurait fait une Constitution fédérale, par voie d'énumération du contenu concret des différentes catégories de compétences; aux larges pans de compétences répartis par les Constitutions fédérales correspond dans la Communauté une mosaïque d'attributions spécifiques de pouvoirs relativement à des matières et à des objectifs bien déterminés.

2°) A propos d'un des éléments les plus importants de la politique régionale, les régimes d'aides à finalité régionale, la Communauté détient à l'égard des Etats des pouvoirs qui présentent une analogie non pas avec le droit fédéral, mais bien avec le droit administratif de la décentralisation territoriale (3). D'autre part, en ce qui concerne les autres aspects des politiques régionales des Etats, seule une coordination est envisagée par le traité et celui-ci ne dote pas la Communauté de réels pouvoirs qui lui permet de la mener à bien. En cette matière, les analogies

(1) Cf., par exemple, l'art. 117 de la Constitution italienne.

(2) Dans ces hypothèses, à la différence de ce qui se passe en principe dans un régime fédéral, les autorités centrales exercent une tutelle sur les autorités régionales qui comporte un contrôle de la conformité à l'intérêt général des mesures régionales.

(3) Cf. infra, IIème partie, Chapitre Ier, section 2.

doivent être cherchées non plus dans le droit fédéral, mais dans celui des organisations internationales (1).

3°) L'expression de compétences concurrentes, encore qu'elle soit reçue en droit fédéral, est dangereuse, dans la mesure où sa signification technique diffère du sens commun attribué à ces termes et qu'il peut en résulter des confusions fâcheuses.

4°) Il nous paraît en fin de compte plus utile de qualifier la compétence régionale par rapport aux traités que vis-à-vis de références extérieures à ceux-ci, sans nier toutefois les vertus de la comparaison et les apports et suggestions que peut fournir le raisonnement par analogie.

Plutôt que de recourir à des emprunts, pourquoi ne pas se contenter de qualifier la compétence communautaire de compétence complémentaire en assignant à ce qualificatif une valeur en liaison avec les objectifs du traité. En d'autres termes, la mesure de cette compétence serait fournie par l'application du principe de subsidiarité; les pouvoirs de la Communauté peuvent s'étendre exclusivement à tout ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif régional de la Communauté, sous réserve et sans préjudice des dispositions particulières des traités.

Il est à remarquer que si l'on préfère s'en tenir à l'image des compétences concurrentes, il convient également de faire appel au principe de subsidiarité ci-dessus évoqué pour assigner l'étendue et les limites du pouvoir d'intervention de la Communauté.

14. Mais les analogies ne doivent pas être cherchées seulement du côté du fédéralisme classique. A la répartition et à la séparation précise des tâches de ce dernier, est venue s'ajouter la collaboration entre les instances centrales et locales du fédéralisme coopératif.

Dans les matières qui sont restées de la compétence des Etats fédérés est apparue la nécessité de la prise en considération des intérêts de l'ensemble. Dès lors, à la responsabilité première des composantes est venue s'ajouter une responsabilité complémentaire de l'ensemble. Le mécanisme est ici différent de celui des compétences concurrentes, les deux instances se situant ici, en théorie, sur un pied d'égalité. Il peut en

(1) Cf. infra, IIème partie, Chap. Ier, Section I.  
Voy V. CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, Paris, 1974, 492 pp.; p. 288 et s.

résulter une coordination des actions menées par les composantes destinée à leur assurer une cohérence avec les exigences de l'ensemble, avec la dimension fédérale des problèmes à résoudre et une assistance financière de la fédération à ces composantes. Ainsi, la Loi fondamentale de la R.F.A. (1) a été modifiée en ce sens en 1969 (2) (3) pour constater et ordonner cette pratique. Un chapitre VIII -a) a été inséré dans la Constitution sous l'intitulé "réalisations d'intérêt commun" (art. 9I-a et 9I-b). L'article 9I-a), prévoit en son paragraphe 1er que "la fédération apporte sa contribution à l'accomplissement par les Laender de certaines tâches et si ces tâches présentent de l'importance pour la collectivité nationale tout entière et si une collaboration fédérale est nécessaire pour améliorer des relations vitales pour ladite collectivité dans les domaines suivants" .., au nombre desquels on relève "l'amélioration de la structure économique régionale" (4).

- (1) La Suisse connaît également dans certains domaines le fédéralisme coopératif (cf., par exemple l'article 22 quater de la Consultation relatif à l'aménagement du territoire). Cf. R.S. UMHOOF, Fédéralisme coopératif ou centralisation et Fédéralisme intégral et fédéralisme coopératif, in L'Europe en fonction 1973, resp. n° 165, p. 14 et 157, p. 12 et les références citées. Il en est de même dans d'autres Etats fédéraux; le fédéralisme coopératif apparaît comme une alternative à la centralisation.
- (2) Cette modification constitutionnelle avait pour objet général une réforme des mécanismes financiers établis par la Constitution de façon à les adapter aux exigences actuelles et d'assurer, et même de restaurer, sur le plan financier l'autonomie des Laender.
- (3) Cf. Rainer KRAEHE, les aspects financiers de la régionalisation en République fédérale d'Allemagne, in les aspects financiers de la régionalisation en Europe, N.E.D., n° 4088 - 4090, p. 71 et s.; Alfred FISCHER, le fédéralisme allemand, in Etudes sur le régionalisme, Bruxelles 1973, p. 11 et s.  
H. SIEDETOPF, Rapport national allemand sur le thème "Les aspects administratifs de la régionalisation à l'intérieur des Etats" au XVIème Congrès international de Sciences administratives, 1974 (polycopié).
- (4) Les autres domaines envisagés sont: la construction d'établissements d'enseignement supérieur, l'amélioration de la structure agraire et la protection des zones côtières.

Ces réalisations doivent être définies par une loi fédérale qui doit comprendre des dispositions instaurant une planification-cadre commune (§ 2 et 3). Ces réalisations d'intérêt commun sont financées en partie par le Bund (50 % en matière régionale), le reste des dépenses devant être assumé dans le cadre du Land (§ 4). Il est, d'autre part, prévu que l'insertion d'un projet dans la planification-cadre est subordonné à l'accord du Land sur le territoire duquel il doit être mis à exécution (§ 3). Une loi sur l'amélioration de la structure économique régionale a été adoptée sur la base de cette nouvelle disposition constitutionnelle le 6 octobre 1969. Elle prévoit l'élaboration d'un plan-cadre par une instance composée de représentants fédéraux et de représentants des Länder et disposant d'un pouvoir de décision autonome. L'exécution du plan est de la compétence des Länder, la participation fédérale consistant uniquement en une intervention financière.

15. Une assez grande analogie paraît exister entre les "tâches communes" insérées dans la Constitution allemande et la conception communautaire en matière de politique régionale. C'est en effet dans la mesure où le déséquilibre régional présente de l'importance pour la Communauté tout entière et qu'une intervention communautaire est jugée nécessaire pour y porter remède que se trouve justifiée l'action de la Communauté dans ce domaine.

En outre, l'intervention financière de la Communauté envisagée par la proposition de règlement sur le F.E.D.E.R. est assez semblable à celle du Bund.

Les propositions en matière régionale ne constituent pas le seul domaine où cette comparaison vienne à l'esprit. Ainsi, les interventions du Fonds social au titre de l'art. 4 de la décision du 1er février 1971 pourraient être considérées comme des réalisations d'intérêt commun. (1), il en est de même des "actions communes" du règlement n° 729/70 relatif au financement de la politique agricole commune.

16. Il peut paraître dangereux de transposer dans le cadre communautaire la notion ci-dessus évoquée. En effet, concernant des matières qui sont restées de la compétence des composantes, elle peut constituer un frein à un développement des compétences communautaires.

(1) Cf. notamment le § 2 de l'art. 4 selon lequel le Conseil fonde ses décisions surtout sur le fait que le déséquilibre dans le domaine de l'emploi a une ampleur justifiant une intervention communautaire.

C'est là faire preuve de pessimisme, car elle permet d'accroître, dans des matières qui restent fondamentalement étatiques, les possibilités d'action de la Communauté, de prendre en considération la dimension communautaire des problèmes et de mettre en oeuvre un principe de solidarité communautaire, c'est-à-dire de l'ensemble à l'égard des composantes.

DEUXIEME PARTIE.

## ASPECTS JURIDIQUES DES INSTRUMENTS DE

## LA POLITIQUE REGIONALE COMMUNAUTAIRE.

- l'opinion*
- I7. Les objectifs régionaux de la Communauté doivent être atteints par la coordination des politiques nationales et par la mise en oeuvre d'instruments communautaires. Selon la conception actuelle - et il y a tout lieu de croire qu'il en sera toujours ainsi pour des raisons politiques et économiques fondamentales - la politique régionale communautaire est simplement complémentaire de celle menée par les Etats membres. Elle ne se substitue pas à elles et celles-ci subsisteront.

Il convient toutefois que ces politiques, dans leur conception et surtout leur application, n'aillent pas à l'encontre des objectifs communs, mais au contraire concourent à leur réalisation. A cet effet, elles devront être coordonnées. C'est aux aspects juridiques de ce problème que sera consacré le premier chapitre de cette seconde partie. Le deuxième examinera les instruments proprement communautaires de développement régional.

Chapitre I. LA COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES.

---

Section I. PROBLEMES GENERAUX DE LA COORDINATION DES POLITIQUES ECONOMIQUES DES ETATS MEMBRES.

18. La coordination des politiques régionales des Etats membres apparaît comme une nécessité. Les mesures envisagées ou adoptées par ceux-ci doivent converger vers la réalisation des objectifs de la Communauté.

Ceci posé, on se trouve confronté avec l'épineux problème juridique de la coordination des politiques économiques des Etats membres. (1)

Quels sont en la matière des pouvoirs de la Communauté, par quelles voies de droit peut se réaliser la coordination?

On le sait, le "rapprochement des politiques économiques" est l'un des instruments par lesquels la Communauté doit accomplir la mission que lui assigne l'article 2 du traité. L'article 3 -g prévoit, dans cette perspective, "l'application de procédures permettant de coordonner les politiques économiques des Etats membres."

L'article 6 indique la limite et la portée de cette coordination: elle doit intervenir - et ce exclusivement - "dans la mesure nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité"; il résulte également de cet article que la coordination est une obligation à charge des Etats membres et qu'elle doit s'effectuer en collaboration avec les institutions. D'autre part, l'article 145 dispose que le Conseil "assure la coordination des politiques économiques générales des Etats membres" dans les conditions prévues par le traité. Par contre, les dispositions relatives à la politique économique ne prévoient pas d'attributions communautaires, sauf en matière de politique de conjoncture (art. 103) et en cas de difficultés de balance de paiements (art. 107 à 109); elles se bornent à

---

(1) Voy. dans les commentaires des traités les développements relatifs aux articles 2, 3-g, 6, 145, 103, et ss. ainsi que M. WAELBROECK, la politique économique in W.J. GANSHOF van der MEERSCH, Droit des Communautés européennes, Bruxelles, 1969, n°2255 et s.; U. EVERLING, L'aspect juridique de la coordination de la politique économique au sein de la C.E.E., in Annuaire français de droit international, 1964, p. 576 et s.

rappeler l'obligation de coordination pesant sur les Etats membres et à indiquer quelques moyens procéduraux de nature à favoriser cette coordination.

X La définition de mesures relatives au contenu de la politique économique, concernant le fond de la matière, ne relèverait donc pas des pouvoirs des institutions communes. Une seule exception, la politique de conjoncture où le Conseil peut décider "les mesure appropriées à la situation" (art. 103). Une incertitude pèse toutefois sur l'ampleur de ce pouvoir, sur la délimitation des matières à l'égard desquelles il peut s'exercer.  
(1) (2).

19. En sens inverse, la résolution sur l'union économique et monétaire du 22 mars 1971 dispose que les "principales décisions de politique économique seront prises au niveau communautaire et donc que les pouvoirs nécessaires seront transférés du plan national au plan de la Communauté", ceci intervenant soit sur la base des dispositions existantes du traité, soit sur la base de son article 236 (3).

On sait que la traité devra être révisé, mais on ne sait pas trop à partir de quel point une révision doit intervenir, en raison notamment des potentialités de l'article 235.

En tout état de cause, cette résolution autorise à interpréter d'une manière extensive les dispositions actuelles du traité en vue de leur donner une signification et une portée les mieux adaptées aux objectifs du traité et de l'union projetée.

- (1) Voy. pour une interprétation restrictive U. EVERLING, op. cit. p. 602, pour une interprétation large M. WAELBROECK, op. cit., n° 2270.
- (2) En matière de politique de conjoncture, en raison de l'article 103, une coordination peut être obtenue soit par un accord des Etats membres, soit par une décision du Conseil (Voy. arrêt du 24 octobre 1973 dans l'affaire 9/73 (Balkan). L'image des compétences concurrentes apparaît à nouveau.
- (3) Voy. H.H. MAAS, The powers of the European Community and the achievement of the economic and monetary union, in Common market law review, 1972, pp. 2 - 12 et U. EVERLING, Institutional aspects of an european economic and monetary union, même revue, 1971, pp. 495 et s.

Ainsi il est remarquable qu'ait pu être adoptée, sur la base de l'art. 103 - et accessoirement de l'art. 145 (1) la décision du Conseil du 18 février 1974 (2) relative à la réalisation d'un degré élevé de convergence des politiques économiques des Etats membres.

Cette décision instaure des procédures de consultation et de coordination obligatoires. En outre, et ceci est essentiel, elle prévoit l'exercice d'un pouvoir de décision portant sur le fond de la politique économique. Elle autorise le Conseil à arrêter les orientations de la politique économique à suivre par la Communauté et dans chaque Etat membre (art. 1, et 2 à 4) pour le court terme, elle rappelle que le programme de politique économique à moyen terme ne fait qu'exprimer l'intention du Conseil et des Etats membres d'agir conformément aux orientations de ce dernier, mais ajoute que, parallèlement à l'adoption de celui-ci, peuvent être prises des décisions, directives ou recommandations nécessaires pour atteindre les objectifs du programme. Enfin, elle prévoit qu'au cas où un Etat membre s'écarte des orientations communautaires ou mène une politique dangereuse pour la Communauté, le Conseil, à l'issue d'une procédure assez complexe, pourra statuer sur la base des propositions que lui adressera la Commission.

X On ne sait trop dans quelle matière, avec quel degré de précision pourra intervenir le Conseil ni quelle sera la portée contraignante des mesures qu'il adoptera. A tout le moins, cette décision exprime la volonté de dépasser les dispositions du traité et d'accroître l'efficacité des mesures permettant d'atteindre ses objectifs.

20. Ce qui doit en tout cas être relevé dans le cadre de ce rapport, c'est l'extension du seul pouvoir de décision communautaire effectif en matière de politique économique, celui de l'article 103, à la politique économique générale, ce par un raisonnement parfait du point de vue de la théorie économique, mais qui du point de vue de la théorie juridique est de nature à faire entrevoir les limites des possibilités de l'interprétation extensive et dynamique des traités.

(1) La décision est aussi fondée sur l'article 145, mais l'on considère que celui-ci ne permet que d'instaurer des procédures n'impliquant pas un pouvoir de décision quant au fond, cf. infra.

(2) J.O. n° L 63 du 5/3/1974, p. 16.

X On vise le troisième considérant de la motivation de la décision du 18 février 1974. Celui-ci constate l'impossibilité de mener une action conjoncturelle si elle n'est pas guidée par et vers des objectifs communs établis sur une période plus longue et en déduit que "la fixation d'orientations à moyen terme est un instrument indispensable pour une politique cohérente de conjoncture et partant une mesure appropriée à une telle politique", ce qui permet d'inclure dans les prévisions de l'article 103 la création de ces pouvoirs d'action communautaire. X

Il faut pour ce faire interpréter les termes "mesure appropriée à la situation" figurant dans cet article comme signifiant non seulement les mesures concrètes exigées par une situation économique donnée, mais également comme synonyme d'appropriées à une conception cohérente d'une politique de conjoncture efficace.

Dans cette perspective, on pourrait soutenir que des décisions de fond puissent être adoptées en matière de politique régionale sur base de l'article 103 à la condition de prouver qu'elles sont nécessaires pour mener une politique de conjoncture efficace et donc appropriée à une telle politique. Ceci nous paraît à tout le moins téméraire et peu conforme à une conception du droit qui rejette le juridisme même si les ressources inépuisables de celui-ci sont utilisées afin de "couvrir" une politique réelle et nécessaire.

21. Les concepts et les raisonnements du juriste ne se prêtent que difficilement à l'étude de la politique économique. Celle-ci n'est pas une législation et ne s'exprime que très partiellement par des mesures législatives. Elle concerne et comporte la définition d'objectifs, qui peuvent être plus ou moins précis, l'établissement de priorités entre ceux-ci, des instruments dont la mise en oeuvre doit permettre la réalisation de ces objectifs ainsi que l'utilisation appropriée de ces instruments à cette fin. La coordination doit envisager tous ces aspects, mais ne doit pas nécessairement porter sur chacun d'eux avec la même intensité. En effet le concept de coordination est un concept finaliste, celle-ci n'est pas une fin en soi mais est destinée à un objectif de rationalité, d'efficacité et de cohérence qui en assigne les limites. Il ne faut donc pas dissimuler le danger qu'il y a de raisonner en matière de coordination en termes globaux d'existence de pouvoirs de décision communautaire ou de compétences réservées des Etats.

22. L'article 3-g envisage la création de procédures permettant la coordination de politiques économiques des Etats membres. On s'accorde à ne reconnaître que l'article 145 donne au Conseil le pouvoir de créer cette procédure. Sur cette base, ont été créés divers comités et instauré des procédures de consultations obligatoires et permanentes.

X Ces procédures sont toutefois conçues comme devant seulement promouvoir la coordination et non l'assurer effectivement. Elles sont donc en apparence en deçà des prévisions de l'article 145. Sans doute celui-ci prévoit-il que cette mission du Conseil doit s'exercer dans les conditions prévues par le traité.

Cette réserve est claire en ce qui concerne le pouvoir de décision que l'article 145 reconnaît au Conseil: celui-ci ne dispose pas d'un pouvoir général de décision, ses pouvoirs lui ont été attribués cas par cas dans les divers chapitres du traité. Elle soulève de graves difficultés, par contre, en ce qui concerne la mission de coordination des politiques économiques. En effet, aucune disposition des deux premiers chapitres du titre consacré à la politique économique n'établit les conditions dans lesquelles cette mission doit s'exercer, sous réserve des collaborations et consultations prévues aux articles 103 à 105 et du pouvoir de décision de l'article 103.

X Si l'article 145 n'a pas de valeur propre, on voit mal comment il pourrait fonder la création de procédure de promotion de la coordination des politiques économiques. A cet égard, on peut d'ailleurs soutenir que le pouvoir de créer des Comités analogues aux Comités actuels résulte d'un principe général du droit des organisations internationales selon lequel celles-ci ont le droit, à certaines conditions, de s'auto-structurer, de se doter des organes nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Ceci explique que les comités ne peuvent que promouvoir la coordination, celle-ci devant être assurée par le Conseil.

23. Par quelles voies de droit pourrait-il l'assurer? Les procédures de coordination pourraient-elles comporter l'exercice d'un pouvoir de décision, le pouvoir de trancher les divergences entre Etats membres et de fixer impérativement les orientations communes? Si tel n'est pas le cas, n'y-a-t-il pas incohérence entre l'objectif et le moyen? Mais la question peut également être posée en d'autres termes: le Conseil dispose-t-il d'un pouvoir de coordination qui lui appartienne en sa qua-

lité d'organe communautaire ou bien ce pouvoir est-il resté entre les mains des Etats membres et le Conseil n'est-il alors que le cadre procédural de la coordination?

Toutes les dispositions du traité montrent que, dans l'esprit de ses auteurs, la matière de la politique économique constituait une compétence réservée des Etats membres (1). Cette interprétation est confirmée par la Cour de Justice qui consacre l'expression de compétences retenues (2) pour qualifier la nature des compétences des Etats membres à l'égard de la matière de la politique économique.

Si le Conseil est "compétent" pour en assurer la coordination, c'est parce qu'il est composé de représentants des gouvernements nationaux et qu'il peut donc servir de cadre, au minimum, à une confrontation de leurs politiques.

Celles-ci doivent prendre en considération l'intérêt communautaire et se conformer aux exigences qui en résultent. Il y a là une obligation qui incombe aux Etats et à laquelle ne correspond aucun pouvoir d'action précis de la Communauté.

Cette coordination sera le fait des Etats membres eux-mêmes, elle n'est pas facultative mais obligatoire ce tant en ce qui concerne sa mise en oeuvre que le contenu qui lui aura été assigné.

Il peut paraître insuffisant de s'en remettre aux Etats membres. Il n'est en effet pas garanti qu'un accord intervienne entre eux. Il faut convenir que rien ne serait venu garantir l'exercice par le Conseil en tant qu'institution communautaire du pouvoir qui aurait pu lui être confié. Au manquement des Etats membres, correspond la carence éventuelle des institutions: dans les deux cas, ce qui est en cause, au-delà

(1) Reconnaître un pouvoir de coordination contraignant du Conseil n'a pu être envisagé par les auteurs du traité à l'article 145. En effet, à défaut de dispositions contraires dans cet article, ce pouvoir aurait été exercé à la majorité simple par le Conseil en vertu de l'article 148 § 1er, ce qui était politiquement impensable.

(2) Cf. notamment Cour de Justice, arrêt du 10 décembre 1969, Commission contre République française aff. 6 et 11/69.

des considérations juridiques, ce sont des conflits entre intérêts nationaux, des divergences dans l'appréciation de ce qui est nécessaire pour la réalisation des objectifs communautaires, des réticences sur l'opportunité de se déssaisir du libre usage de la politique économique.

Si, en droit, la coordination est une obligation, en fait celle-ci est fonction de l'appréciation de son opportunité par les Etats membres, de leur sentiment sur la nécessité de "payer" la réalisation des objectifs communautaires, qui sont également les leurs propres.

24. La coordination quant au fond est de la compétence des Etats membres. Le traité prévoit toutefois que l'exercice de cette compétence fasse l'objet d'un encadrement communautaire en envisageant la création de procédures de coordination à l'article 3-g, en prévoyant la collaboration des institutions à l'oeuvre de coordination à l'article 6 et en désignant le Conseil pour le cadre et l'organisation de cette procédure (art. 145). Il convient de reconnaître cette portée à l'article 145, par recours au principe de l'effet utile d'ailleurs confirmé par ce principe du droit des organisations internationales ci-dessus évoqué. Ces procédures devront en outre comporter la participation des institutions, conformément au prescrit de l'article 6.

Bien entendu, la Cour n'a pu être visée par cette disposition, en raison de la spécificité de sa mission. Par contre, le Parlement européen doit être à même, en raison de sa compétence générale, d'intervenir dans ces procédures, avec les moyens qui sont les siens. Mais surtout la Commission doit y être intimement associée en raison de sa mission de gardienne de l'intérêt communautaire.

Une bonne formule consiste à l'intégrer dans les comités de coordination, sur le modèle du Comité monétaire, mais elle doit en outre pouvoir adresser au Conseil toute suggestion, communication ou proposition qui lui paraît opportune et participer sur la base du règlement intérieur du conseil aux séances consacrées à la coordination des politiques économiques.

25. Quelle sera la nature de l'acte exprimant la réalisation d'une coordination? La coordination étant l'oeuvre des Etats, et s'opérant dans le cadre du Con-

seil, ce devrait en toute logique (1) être un acte des Représentants des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil (2) (3).

Intergouvernemental, un tel acte présente un aspect communautaire (4). Bien que ne constituant pas un acte des institutions, on peut le considérer comme faisant partie du droit communautaire subsidiaire. En conséquence, au plan contentieux, s'il ne peut relever de la plupart des recours prévus par le traité, un man-

(1) Ainsi, dans l'arrêt A.E.T.R. (aff. 22/70), la Cour rappelle que "la portée juridique d'une délibération (du Conseil) est différente suivant que celle-ci doit être considérée comme constituant l'exercice d'une compétence attribuée aux Communautés ou l'expression d'une coordination, par les Etats membres de l'exercice de leurs compétences retenues.

(2) Cf. à titre d'exemple, la première résolution des Représentants des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil concernant les régimes généraux d'aides à finalité régionale, voir infra, section 2. 109 13

(3) En ce sens, D.VIGNES, le préambule, les principes in MEGRET et alii, le Droit de la CEE, vo. 1, Bruxelles 1970, p. 22. On pourrait également songer, le Conseil étant garant de la coordination, à un acte du Conseil constatant l'accord des Etats membres qui pourrait emprunter la forme d'une résolution.

(4) Voy. J.V. LOUIS; Les décisions des représentants des gouvernements des Etats membres, in GANSHOF van der MEERSCH, Droit des Communautés européennes, op. cit., p. II73 et s., PESCATORE, Ordre juridique des Communautés européennes, op. cit. p. 139 et ss.

quement à ces dispositions pourrait donner ouverture à un recours sur base des articles I69 et suivants. Constituant de la part des Etats, l'exécution d'une obligation que leur impose le traité, un tel acte peut en effet être considéré comme constatant des obligations qui leur incombent en vertu du traité, selon la formule de l'article I69.

Un tel acte pourrait être une décision des Représentants des Gouvernements des Etats membres dans la mesure où en droit interne, les points sur lesquels une coordination est intervenue relèvent de la compétence des gouvernements. Si tel n'est pas le cas, l'effectivité d'une éventuelle décision est subordonnée à l'accomplissement des procédures requises par le droit interne. ✖

L'obligation de coordination pèse sur les Etats membres et ne peut être exercée par les seuls gouvernements qui n'interviennent pas en la matière comme membres du Conseil disposant à ce titre de pouvoirs communautaires.

Mais la coordination est un concept large et constitue déjà un premier degré de celle-ci, la simple intention exprimée, sans volonté de s'engager juridiquement, de se conformer à des orientations communes. Dans une telle hypothèse, la forme d'acte la plus appropriée serait la résolution des Représentants des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil.

La coordination ne concerne pas seulement les Etats membres, elle doit exister également entre ceux-ci et la Communauté, dans la mesure où cette dernière dispose en partie d'instruments de politique économique. Dès lors, il n'est pas exclu, que l'acte constatant cette double coordination soit un acte mixte du Conseil et des Etats membres (1) (2).

- 
- (1) Voy. par exemple l'acte d'adoption des programmes de la politique économique à moyen terme - cf. pour le troisième programme J.O. n° L 49 du I-3-71, p. 5.
- (2) Dans la mesure où l'usage des instruments communautaires relèverait de la Commission, celle-ci devrait être associée à un tel acte et en tout cas exprimer à titre autonome son accord sur les dispositions qui la concernent; cf. résolution du Conseil du 17 décembre 1973 relative à la lutte contre la hausse des prix et au maintien d'un haut niveau d'emploi dans la Communauté, J.O., n° C 116 du 29-12-1973, p. 22.

26. Il se peut toutefois que la conscience des exigences de l'intérêt commun amène les Etats membres à admettre et à souhaiter que des éléments de la politique économique relèvent désormais de la Communauté, compte tenu de l'état atteint par la construction communautaire et en raison du fait qu'il devient purement formel de continuer à les qualifier de nationaux et qu'il serait irréaliste et dangereux d'entretenir l'illusion qu'ils pourraient encore être exercés d'une manière autonome par les Etats membres.

Ceci n'est pas étranger à la conception de la résolution sur l'union économique et monétaire.

Plusieurs voies s'offrent en la matière. Celles de l'art. 236 et 235, celles de l'art. 103 et celle aussi de l'art. 100.

L'art. 103 paraît utilisable à condition que les mesures envisagées puissent se rattacher à la politique de conjoncture (1). L'art. 235 recèle sans doute des possibilités infinies; il permet de combler les lacunes du traité, mais il ne permet pas de l'amender, c'est-à-dire de réviser ses dispositions. Dès lors, on peut s'interroger sur la possibilité de l'utiliser pour opérer un transfert, même partiel, de compétences réservées aux Etats; en tout cas, un tel transfert ne pourrait aller jusqu'à atteindre la substance de leurs prérogatives en matière de politique économique sans recourir à l'art. 236.

Reste l'art. 100 relatif au rapprochement des législations. La politique économique ne s'exprime que partiellement par des actes législatifs, mais elle le fait. Dans cette mesure et au travers des législations qui l'expriment, une coordination peut être effectuée. Elle concernera principalement les instruments de la politique économique et les modalités de leur utilisation. Deux conditions essentielles doivent être réunies: que l'un puisse établir un lien direct entre ces législations et le fonctionnement du marché commun et que se manifeste l'unanimité au sein du conseil.

Ainsi, en matière de politique régionale on pourrait imaginer un rapprochement des législations nationales sur la base desquelles sont menées les actions de développement régional. Ce rapprochement pourrait concerner les lois sur l'aménagement du territoire, sur l'expansion

(1) Cf. supra, § 20.

-sion économique, les critères de détermination des régions en difficultés, le financement des infrastructures, les types d'aide, leurs modalités, les dispositions fiscales d'encouragement, les initiatives des autorités locales.

Ceci paraît techniquement possible sur la base de l'art. 100. On pourrait établir des raisonnements convaincants sur les altérations des conditions de concurrence que peuvent engendrer ces "législations" ainsi que les disharmonies qu'elles peuvent causer dans le fonctionnement du marché commun. Mais ce sont là des vues irréalistes. Les Etats ne sont certainement pas sur le point d'accepter des interventions communautaires dans ces domaines. En outre, ce serait là introduire dans la Communauté un élément de centralisme qui ne correspond pas à sa nature fédérale.

Il n'est d'ailleurs nullement question de telles mesures, à l'heure actuelle.

...

Section II.- LA COORDINATION DES POLITIQUES REGIONALES  
DES ETATS MEMBRES.-

27. A ce jour, existent en la matière :

a) un engagement solennel des Etats membres de coordonner ces politiques, b) un projet de décision du Conseil et c) des principes de coordination des régimes généraux d'aides à finalité régionale.

Ces principes seront examinés à la section suivante. L'engagement solennel des Etats membres a une portée politique importante, mais n'apporte rien au plan juridique si ce n'est qu'il confirme que l'obligation mise à leur charge par le traité n'a pas encore été remplie. Reste le projet de décision du Conseil portant création d'un Comité de développement régional (1).

1.- Le Comité de politique régionale.

28. Ce projet (2) est fondé sur l'article 145 du traité CEE. Il vise à la coordination des politiques régionales des Etats. Il crée à cet effet un comité de composition mixte, intergouvernementale et communautaire, sur le modèle du Comité monétaire et d'autres comités créés par la Communauté en matière de politique économique (3).

(1) Doc. COM (73) 1171 final du 25 juillet 1973, annexé au doc. séance n°152/73 du Parlement européen.

(2) Formellement, le projet de décision n'est pas une proposition de la Commission au sens habituel de cette expression dans le traité. L'art. 145, deuxième tiret ne prévoyant pas que le Conseil statue sur proposition de la Commission, celui-ci peut en la matière agir de sa propre initiative sans être lié par une proposition de la Commission et sans que s'appliquent les règles de l'art. 149. Toutefois, si la Commission ne jouit pas en l'espèce de son droit de proposition, elle peut soumettre au Conseil toute suggestion ou tout projet qui lui paraissent opportuns.

(3) Exemples, le Comité de politique conjoncturelle (décision du Conseil du 9 mars 1960), le Comité de politique budgétaire (décision du Conseil du 8 mai 1964), le Comité de politique économique à moyen terme (décision du Conseil du 15 avril 1964), le Comité de politique économique, résultant de la fusion des trois précédents (décision du Conseil du 18 février 1964).

La représentation des Etats membres est assurée par des hauts fonctionnaires responsables dans leurs pays respectifs de la politique régionale, celle de la Communauté par deux représentants de la Commission. En outre, et ceci est une particularité de ce Comité, la Banque européenne y est représentée par un observateur, étant donné la mission incombant à cette institution en matière de développement régional et son autonomie organique à l'égard du Conseil et de la Commission. ~~✓~~ Afin de doter ce Comité d'une structure stable et d'une réelle et efficace autonomie fonctionnelle, la durée de la présidence (et de la vice-présidence) de ce Comité est de deux ans.

L'organisation des travaux n'est donc pas décomposée en tranches de six mois, comme c'est le cas pour le Conseil et les organes qui en dépendent directement.

Le Comité est institué auprès du Conseil et de la Commission, il ne relève pas uniquement du premier. Il fait rapport de ses travaux aux deux institutions et chacune d'elles peut le saisir. Il peut, en outre, agir de sa propre initiative.

Les autres dispositions relatives au statut du Comité n'appellent pas de remarques particulières. Elles se conforment à ce qu'on pourrait appeler la tradition des comités de politique économique (secrétariat assuré par la Commission, assistance d'experts, groupes de travail, suppléants, règlement intérieur). Une particularité toutefois : la faculté (1) reconnue au Comité de "recueillir, selon les dispositions de son règlement intérieur, les opinions des milieux régionaux intéressés et des organisations syndicales et professionnelles" (art. 5). Cette question sera examinée ultérieurement.

29. La mission du Comité est précisée à l'art. 2 du projet. Il doit procéder à l'examen des problèmes relatifs au développement régional, dont cette disposition donne une liste non limitative de neuf points. Certains constituent seulement l'indication de domaines spéciaux d'études, pour lesquels une coordination est envisageable à terme (exemples, les points h et i) ; d'autres, par contre, concernent plus directement l'objectif de coordination (exemples, points c et f).

Ce Comité est conçu comme un organe d'étude, de réflexion et de suggestion, compétent pour tous les problèmes de développement régional ; il permettra par un

---

(1) Le Parlement souhaiterait qu'il s'agisse là d'une obligation pour le Comité (cf. résolution du 15 novembre 1973, J.O. n° C 108 du 10-12-1973, p. 51).

approfondissement de l'étude de ceux-ci, à la Communauté et aux Etats membres, de se doter d'une conception d'ensemble de la politique régionale.

Ce Comité est plus un organe de consultation réciproque qu'un organe de coordination (1). Toutefois, les confrontations, échanges de vues et conclusions qui interviendront en son sein sont de nature à favoriser la coordination des politiques des Etats membres, notamment en dégagant progressivement des objectifs coordonnés et des vues communes sur les moyens à utiliser pour y parvenir.

D'autre part, dans la mesure où la Communauté dispose en matière de développement régional de moyens d'action limités mais réels, la coordination en fonction des exigences communautaires ne doit pas concerner uniquement les politiques des seuls Etats membres, elle doit exister également entre ces politiques et celle de la Communauté. Le Comité constitue le cadre adéquat pour entreprendre cette double coordination, en raison notamment des modalités de sa composition, et cette mission lui est presque explicitement attribuée : il est chargé d'étudier "la mise en oeuvre coordonnée des moyens d'action de la Communauté avec ceux des Etats membres en vue de faciliter la réalisation des programmes ou des objectifs spécifiques" de développement établis par les Etats.

30. La création d'un Comité de développement régional avait déjà été demandée par la Commission en 1969 dans sa proposition d'une décision relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional (2).

Ses caractéristiques étaient toutefois différentes de celles du Comité projeté en 1973. Ce Comité était constitué auprès de la seule Commission. Sa composition était semblable à celle des comités de gestion, mais non ses règles de fonctionnement. Il était compétent pour l'étude de tous les problèmes se posant en matière de politique régionale du fait du marché commun et pouvait exprimer tous avis à cet égard. Sur ce point, encore que moins précise, sa mission est semblable à celle du nouveau comité. En outre, il intervenait, mais sur une base

---

(1) Ainsi l'exposé des motifs du projet qualifie le Comité d'instrument appelé à faciliter la coordination des politiques régionales, tandis que ses considérants constatent seulement la nécessité d'établir une procédure de consultation en vue d'obtenir une coordination.

(2) J.O. 1969 , n° 152.

purement consultative, dans l'examen par la Commission des projets de développement régional présentés par les Etats membres.

~~X~~ La création de ce Comité, comme les autres procédures et moyens envisagés par cette proposition, était fondée sur l'article 235.

Les propositions de 1969 n'ont, on le sait, pas débouché sur un accord au sein du Conseil, pour de multiples raisons tenant aux réticences des Etats à admettre l'ingérence de la Commission dans leurs programmes nationaux de développement régional. ~~X~~ Le Comité lui-même était contesté, certains voulaient en effet qu'il soit institué non pas auprès de la Commission, mais auprès du Conseil et rattaché au Comité des représentants permanents. Dans cette hypothèse, l'organisation des travaux ne relevait plus de la Commission - qui s'était réservé le droit d'approuver le règlement intérieur du Comité - mais bien des Etats membres. Il en était de même pour le secrétariat. D'autre part, l'impact de la Commission au sein du Comité aurait été singulièrement réduit, puisque se limitant au seul dialogue.

La solution retenue par la Commission en 1973 constitue un bon compromis entre ces deux extrêmes. En outre, elle s'insère harmonieusement dans la structure institutionnelle du traité : s'agissant "d'un de ces domaines où il n'est pas toujours possible, au stade actuel de la construction européenne, de délimiter les compétences respectives de la Communauté et des Etats membres", elle reprend une formule qui a fait ses preuves de comités "qui favorisent la cohérence des actions communautaires et des initiatives nationales par les confrontations qui se déroulent en leur sein" (1).

31. Il n'en reste pas moins que la création de ce Comité, si elle est de nature à favoriser la coordination des politiques régionales, ne la garantit pas.

Quelle est la mesure de la coordination souhaitable ? Il est malaisé au juriste de répondre à cette question, il doit se contenter de signaler que le traité contient à cet égard une indication, de nature juridique, certes, mais qui ne peut être traduite que par le technicien, l'économiste ou le politique.

---

(1) Fernand DEHOUSSE, Les Etats membres, le Conseil et la Commission, in La Communauté et ses Etats membres, Actes du VIème Colloque de l' I.E.J.E. sur les Communautés européennes, op. cit., p. 130.

L'article 6 dispose, en effet, que l'obligation de coordination joue dans la mesure nécessaire pour atteindre les objectifs du traité. C'est là une notion dans la concrétisation de laquelle entre une large liberté d'appréciation. Elle présente toutefois un intérêt certain : elle constitue un frein à une excessive unification ou centralisation des éléments de la politique économique, et en outre son contenu peut varier en fonction des stades successifs atteints par la construction communautaire et en fonction du développement de la reconnaissance par les Etats membres des dangers économiques et sociaux pouvant résulter dans un marché commun de l'usage autonome de leurs instruments de politique économique.

## 2.- Moyens indirects de coordination des politiques nationales.

32. Le Comité de politique régionale est peut-être l'instrument privilégié de la coordination des politiques régionales. Il n'est pas le seul. Les propositions communautaires contiennent, en effet, des dispositions qui peuvent être interprétées comme instituant des moyens indirects de coordination des politiques nationales. Il s'agira, cette fois, d'une coordination non plus volontaire des Etats membres (si tant est qu'on puisse qualifier de volontaire ce qui est nécessité par le fonctionnement de la Communauté), mais d'une coordination à laquelle ils s'appliqueront en raison de l'existence de certains pouvoirs communautaires, s'ils veulent bénéficier d'avantages consentis par la Communauté.

Il ne s'agit pas là d'une coordination autoritaire : les Etats membres ne sont pas tenus de s'y soumettre, mais ils y sont incités par la considération des avantages qu'ils peuvent en obtenir.

La proposition de 1969 illustre bien ce procédé (art. 1 à 6). Elle prévoyait l'élaboration de plans de développement régional par les Etats membres pour les régions où l'urgence de tels plans était reconnue nécessaire par les Etats membres en cause et la Commission (art. 1er). Ces plans devaient répondre à certaines exigences (art. 3 - analyse de la situation, mesures envisagées, calendrier, financement public et privé) et être soumis à un examen de la Commission, éventuellement à une discussion au sein du Comité permanent de développement régional.

La Commission devrait alors apprécier si ces plans prenaient suffisamment en considération les exigences de la construction communautaire. Elle disposait pour ce faire d'un large pouvoir d'appréciation. Elle devait

exprimer un avis à ce sujet, celui-ci pouvant consister en une "approbation pure et simple" du plan (art. 5) sinon elle devait formuler toute "recommandation" qui lui semblait appropriée afin de rendre le plan compatible avec les exigences communautaires.

Mais si ces recommandations et avis n'étaient pas obligatoires, ils n'étaient pas dénués d'effets juridiques: en effet, ces plans ne pouvaient recevoir de financement communautaire, et en tout cas ne pouvaient recevoir une aide communautaire sous forme de bonification d'intérêt ou d'octroi de garantie pour le remboursement des prêts, qu'à la condition d'avoir été approuvés par la Commission ou reconnus par elle conformes à ses recommandations (art. 6) (1).

La Commission aurait disposé là d'un moyen puissant d'orientation et de coordination des politiques régionales à la condition toutefois que le volume de l'aide qu'elle aurait pu dispenser ait atteint une dimension significative.

Les propositions actuelles n'ont pas abandonné ce système, malgré la réserve des États à l'égard d'une intervention de la Commission dans un domaine aussi "politique" ; elles l'ont toutefois édulcoré sans en modifier les principes, sauf en ce qui concerne la délimitation des régions en faveur desquelles peut intervenir le F.E.D.R. (art. 3) qui relèverait désormais du Conseil et plus de la Commission.

Il n'est maintenant plus question de "recommandations" ou d'avis, mais le principe est maintenu que le concours du Fonds ne peut être accordé par la Commission qu'aux investissements qui "s'inscrivent dans le cadre d'un programme régional dont la réalisation est susceptible de contribuer à la correction des déséquilibres structurels et régionaux" (2) (3) (art. 6, § 1) et dont la

---

(1) Cette technique est assez semblable à celle des avis motivés prévus par l'article 54 du traité CECA au sujet des programmes d'investissement des entreprises relevant de cette Communauté.

(2) Proposition de règlement du Conseil portant création d'un Fonds européen de développement régional, doc. COM (73) 1170 final, annexé au doc. séance n°152/73 du Parlement européen.

(3) Les programmes de développement régional ne seront obligatoires qu'à partir d'une certaine date. Avant celle-ci des "objectifs régionaux spécifiques" pourront en tenir lieu (art. 6).

conformité avec les objectifs de la Communauté aura été constatée par la Commission (art.6, § 4). Ici aussi la Commission disposera d'un important moyen d'orientation des politiques régionales. Elle jouira pour ce faire d'un large pouvoir d'appréciation que, il y a tout lieu de le croire, elle utilisera progressivement dans le sens d'une concrétisation de plus en plus précise des exigences de la construction communautaire et donc d'une orientation plus poussée.

La question se pose bien entendu de savoir jusqu'où elle pourra aller dans cette voie dans le cadre d'une mesure adoptée sur la base de l'article 235 sans porter atteinte au principe que les Etats membres restent compétents en matière de politique économique. Il y a là une frontière qu'il est malaisé de préciser, mais qui existe. De même sur un plan plus politique, il y a un point d'équilibre tout aussi insaisissable entre les exigences de la cohérence communautaire et l'autonomie nécessaire des Etats membres ainsi que des autorités locales.

33. Pour conclure sur la coordination, on relèvera que trois techniques peuvent être utilisées dans le cadre des traités afin d'assurer la prise en considération par les Etats membres des exigences des objectifs communautaires :

- la coordination volontaire, mais résultant d'une obligation juridique générale confortée par des éléments de contrainte économique et sociale et des procédures adéquates ;

- la coordination imposée, fixation d'orientations plus ou moins précises par voie d'autorité (dans cette hypothèse, on pourrait parler de partage des compétences) ;

- la coordination incitative, résultant de la nécessité de se conformer à des orientations fixées par voie d'autorité pour bénéficier de certains avantages .

34. Une ultime remarque toutefois sur la coordination "volontaire" des politiques nationales. Celle-ci est une mise en concordance des politiques nationales avec les exigences de la construction communautaire. Il est souhaitable qu'elle se réalise entre tous les Etats membres et même soit constatée par des actes ad hoc. Mais il est possible également que cette mise en concordance soit moins formalisée. Ce qui importe, c'est que les politiques nationales prennent suffisamment en considération les impératifs communautaires. Dès lors, un moyen auxiliaire non négligeable de coordination pourrait consister en la création d'une procédure de consultation

par laquelle les Etats membres communiqueraient à la Commission leurs programmes d'action et leurs propositions de lois concernant la politique régionale. La Commission pourrait leur adresser toutes observations et recommandations qui lui paraîtraient appropriées en fonction des intérêts communautaires et les aideraient de la sorte à prendre en considération ceux-ci et à coordonner leur politique en conséquence.

X Cette procédure pourrait comporter l'intervention du Comité de politique régionale. En tout état de cause, même en l'absence d'une telle procédure, la Commission pourrait utiliser dans cette perspective le pouvoir général de recommandation que lui reconnaît l'article 155.

Une procédure analogue a d'ailleurs été créée en matière de politique des transports (1) et existe en vertu du traité - mais avec des pouvoirs communautaires accrus - en matière d'aides publiques aux entreprises .

---

(1) Décision du Conseil du 21 mars 1962, modifiée par la décision du 22 novembre 1973, instituant une procédure d'examen et de consultation préalable pour certaines dispositions envisagées par les Etats membres dans le domaine des transports. (J.O. n°1962 , p.720 et n° L 347 du 17-12-1973, p. 48 ).

Section III.- LE REGIME DES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES.

35. Il existe un domaine où la coordination des politiques régionales des Etats membres a atteint un degré élevé de concrétisation, où une réelle mise en concordance des objectifs et des instruments régionaux des Etats membres avec les objectifs communs est intervenue, en tout cas où l'effet de ces mesures nationales a été modulé en fonction des intérêts communautaires: celui des régimes généraux d'aides à finalité régionale accordées par les pouvoirs publics aux entreprises.

En ce domaine, a été en effet adoptée une résolution des Représentants des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil. (I)

A première vue, il s'agirait là d'un cas typique de coordination de leurs politiques économiques par les Etats, s'inscrivant dans le cadre du processus général décrit ci-avant. Il n'en est rien. Cette résolution assez précise et détaillée n'est intervenue que parce que la Communauté - particulièrement la Commission - dispose en matière d'aides publiques aux entreprises de pouvoirs extrêmement forts en vertu des articles 92 à 94 du traité. Il en est ainsi parce que ces aides concernent directement les conditions de concurrence entre entreprises.

I.- Les articles 92 à 94 du traité..

36. On sait le rôle assigné par les auteurs du traité à la concurrence dans la réalisation des objectifs économiques et sociaux de la Communauté et l'importance qu'ils ont attachée à "l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun" (art.3,f).

En effet, pour que la concurrence entraîne les effets que l'on attend d'elle, elle doit faire l'objet de mesures de protection et d'encadrement communautaires. Comme le rappelle le premier rapport de la Commission sur la politique de concurrence, l'économie et les forces politiques de la Communauté n'ont admis l'abolition des frontières intérieures qu'à la condition que la concurrence ne soit pas faussée, que les entreprises bénéficient en principe des mêmes conditions de concurrence dans l'ensemble du marché commun.

(I) Première résolution du 20 octobre 1971 des Représentants des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil concernant les régimes généraux d'aides à finalité régionale (J.O. n° C 111 du 4-11-1971 , p.1).

Il est clair, dans cette perspective, que les aides accordées par les Etats aux entreprises devaient faire l'objet d'un contrôle et de mesures communautaires. Tel est l'objet des articles 92 et suivants du traité.

Abstraitement, la mesure la plus adéquate semble consister en l'interdiction pure et simple de toutes aides aux entreprises. Cette solution n'était pas réaliste. (1) Outre le fait que certaines aides peuvent être considérées comme destinées à compenser les inégalités dans les conditions de concurrence, la technique des aides publiques est dans l'organisation actuelle de l'économie un moyen puissant et irremplaçable de politique économique.

Ces aides constituent notamment un instrument très utile dans la solution des problèmes de développement régional. Toutefois, si leur usage n'est pas assujéti à certaines limites elles peuvent altérer le fonctionnement du marché commun et provoquer sur le plan de l'ensemble des désavantages plus grands que les avantages particuliers qu'elles procurent.

7 ( Un difficile équilibre doit être recherché entre les vertus de la concurrence entre entreprises, génératrice sur le plan général de progrès économique et social dans la conception du traité, mais pouvant provoquer dans des cas particuliers des inconvénients graves d'ordre économique et social, et des mesures destinées à remédier à de tels inconvénients mais susceptibles d'altérer les conditions de concurrence. A dire vrai, le traité ne prône la concurrence que dans la mesure où celle-ci entraîne des effets favorables sur le plan général, dans le cas contraire il admet parfaitement que soient adoptées les mesures dérogatoires au principe susceptibles de favoriser la réalisation des objectifs généraux du traité.

37. Les aides publiques aux entreprises sont soumises à un contrôle communautaire strict. (2) Elles sont en principe

(1) Sur l'interdiction "absolue" des aides dans le cadre du traité CECA, cf. infra, § 48.

(2) De nombreux commentaires ont été consacrés aux articles 92 à 94 du traité. Voy. notamment LEANZA, Commentaires des art. 92 à 94 CEE in QUADRI - MONACO - TRABUCCHI, Commentario del trattato CEE, Milan, 1965, vol. II, p. 716-770 ; A. SERVIDIO, Linee esegetiche degli articoli 92, 93 e 94 del trattato di Rome, Riv. del diritto europea, 1970, pp. 173-201 et 249-284 ; M. WAELBROECK, Concurrence, in Le droit de la CEE, vol. 4, Bruxelles, 1972, pp. 379-423 ; SCHEUING, Les aides financières publiques, Paris, Berger-Levrault, 1974, pp. 257-343.

interdites lorsqu'elles faussent la concurrence et dans la mesure où elles affectent le commerce entre Etats membres. Mais certaines catégories d'aides peuvent être relevées de cette interdiction.

Certaines sont compatibles de plein droit en vertu du § 2 de l'article 92, d'autres, celles visées par le § 3, peuvent être autorisées par la Commission en fonction d'une appréciation de nature politique de l'intérêt d'admettre une altération de la concurrence pour l'obtention de résultats économiques et sociaux importants et conciliables avec l'intérêt général de la Communauté.

Parmi celles-ci figurent les aides à finalité régionale (1) que le traité répartit en deux catégories :

- "les aides 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, § 3, litt.a);

- "les aides destinées à favoriser le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ..." (art.92, § 3, litt.c)

38. Cette distinction signifie-t-elle que les aides destinées aux "régions-problèmes" peuvent altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ? Il n'en est rien. Cette limite joue pour elles également et la distinction opérée par l'article 92 a pour seul objet de souligner qu'il est contraire à l'intérêt commun que de tels déséquilibres existent et que les dérogations aux principes de concurrence pourront pour ces régions atteindre une intensité plus grande, appropriée à l'ampleur des problèmes à résoudre.

\* La catégorie du litt. c a une portée générale, elle vise les mesures prises par les Etats en vue d'assurer une expansion économique équilibrée entre leurs diverses régions. Pour elles également une altération des conditions des échanges pourra être autorisée si elle permet d'atteindre des objectifs importants au regard de l'intérêt commun: un équilibre doit être recherché entre les deux exigences.

(1) On ajoutera que sont compatibles de plein droit avec le marché commun, en vertu de l'article 92 § 2, les "aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale affectées par la division de l'Allemagne dans la mesure où celles-ci sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division". La Commission est toutefois habilitée à vérifier si les aides adoptées à ce titre rentrent bien dans les conditions de l'exception.

La Commission ne paraît pas avoir soumis à des régimes distincts ces deux types d'aides, elle les a, au contraire, intégrés dans un régime unique, mais a prévu - et elle répond en cela aux préoccupations des auteurs du traité - que l'intensité de l'aide autorisée par elle devrait être modulée en fonction de la nature, de l'intensité et de l'urgence des problèmes de développement des différentes régions.

39. Pour exercer sa mission, la Commission dispose de pouvoirs importants, règlementés par l'article 93 et qui s'apparentent à la tutelle en vigueur dans le droit de la décentralisation administrative. Sa compétence en la matière n'est aucunement liée par des formulations précises, elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation, qui lui permet d'exercer un réel contrôle d'opportunité des mesures nationales et de garantir le respect par celles-ci de l'intérêt général communautaire.

L'article 93, § 1er, stipule l'examen permanent par la Commission en liaison avec les Etats membres des régimes d'aides existants et charge la Commission de proposer à ceux-ci les modifications impliquées par le fonctionnement du marché commun. En vertu du § 3, les Etats sont d'autre part tenus de saisir la Commission, en temps utile pour lui permettre de présenter ses observations, de leurs projets tendant à instituer ou à modifier des aides.

Mais l'article 93 ne se limite pas à ces informations et recommandations. Il confère à la Commission des moyens d'action plus incisifs couronnés par la possibilité de prendre les décisions qui s'imposent aux Etats membres.

Si elle estime qu'une aide publique existante ou un projet de nouvelles aides est "incompatible" avec le marché commun aux termes de l'article 92 ou encore qu'une aide en principe compatible est appliquée de manière abusive, elle décidera, selon le cas, que l'Etat intéressé devra supprimer l'aide ou la modifier dans un certain délai ou ne pourra mettre son projet à exécution sauf à le modifier dans la mesure indiquée par elle.

Si l'Etat en cause ne se conforme pas à une telle décision, la Cour de Justice peut être saisie directement d'un recours en constatation du manquement. D'autre part, le traité apporte une exception aux pouvoirs exclusifs de la Commission; le Conseil peut en effet, par dérogation à l'article 92, décider en raison de circonstances exceptionnelles, qu'une aide sera considérée comme compatible même contre l'avis de la Commission.

40. Bien que ce ne soit pas ici le lieu d'un commentaire des articles 92 et 93, il nous paraît intéressant dans le cadre de ce rapport de relever deux problèmes soulevés par ces dispositions.

a) que faut-il entendre par aides publiques ou plus précisément par aides accordées par les Etats, ou au moyen de ressources d'Etat, qui favorisent certaines entreprises ou certaines productions. Il est clair que sont visées toutes les autorités publiques: centrales, locales ou décentralisées par services

ii. Mais en quoi doit consister un avantage accordé à une entreprise pour constituer une aide au sens de l'article 92.

En réponse à cette question, la Commission, dès 1963 (1), s'est prononcée en faveur d'une interprétation large. La notion englobe toutes subventions, exonérations d'impôts, garanties de prêts, cessions de bâtiments à titre gratuit ou à des conditions particulièrement favorables ... ect... et toute autre mesure d'effet équivalent.

Un problème se pose toutefois en matière de réalisations d'infrastructures. Il est indéniable que celles-ci, financées par les pouvoirs publics, profitent aux entreprises, il en est ainsi tout particulièrement des zonings. Une question se pose: à partir de quel moment ces avantages peuvent-ils être considérés comme des aides? Interrogée à ce sujet, la Commission a, en 1967, précisé que les infrastructures "traditionnellement" à charge du budget ne constituent pas des aides, mais qu'elles le devenaient "au cas où ces ouvrages seraient réalisés au bénéfice d'une ou de certaines entreprises ou production déterminée". (2)

La question se pose avec une acuité nouvelle au sujet des dépenses d'infrastructures liées à la protection de l'environnement et à la lutte contre la pollution (3).

b) L'effectivité du pouvoir de contrôle de la Commission est en partie fonction de la sanction qui peut s'attacher à une décision de celle-ci. Ceci est particulièrement sensible en cas de mise en vigueur d'un nouveau régime d'aide ou d'une modification d'un tel régime, sans que la Commission en ait été avertie au titre de l'article 93, § 3 ou malgré l'ouverture de la procédure de l'article 92, § 2, ou de maintien

(1) Cf. Question écrite de M. BURGBACHER, J.O. 1963, p. 2235.

(2) Cf. Question écrite de M.F. DEHOUSSE, J.O. n° 118, 1967, p. 2311.

(3) En raison notamment du principe "pollueur-payeur".

d'une aide malgré une décision d'interdiction ou de modification prise par la Commission. De telles hypothèses ne sont pas exceptionnelles, les Etats membres ne mettant pas toujours en pratique l'obligation que leur impose l'article 5 du traité.

Dans cette perspective, la question se pose de savoir si la décision de la Commission pourrait imposer le remboursement par les entreprises bénéficiaires de l'aide illégale.

La Cour de Justice, dans l'affaire n° 70/72, a admis que "cette modification ou suppression (d'une aide décidée par la Commission), pour avoir un effet utile peut comporter l'obligation d'exiger le remboursement d'aides octroyées en violation du traité, de sorte qu'à défaut de mesures de récupération, la Commission peut en saisir la Cour". (1)

Cette position est de nature à garantir l'effectivité de droit communautaire mais pose certains problèmes en droit interne. En effet, les actes d'octroi d'aides sont des actes administratifs individuels dont le retrait par l'autorité publique n'est autorisé par le droit administratif que dans des cas très limités, ce pour des raisons de sécurité juridique.

Il risque donc de se produire une collision entre une règle de droit communautaire et un principe de droit interne. La solution d'un tel conflit est connue. La Cour de Justice a d'ailleurs précisé que les Etats membres ne peuvent invoquer, à l'encontre des effets du droit communautaire, aucune disposition de leur droit interne, quelle qu'en soit la nature (aff. 48/71). ?

Néanmoins, on ne peut en rester là. En effet, l'abrogation des actes administratifs individuels est soumise à des restrictions pour des motifs qui se rattachent à la nécessaire sécurité des relations juridiques. Or ce principe de la sécurité juridique est également un principe consacré par le droit communautaire. Dès lors, le conflit ne se pose plus entre deux ordres de niveau différent, mais à l'intérieur d'un seul ordre juridique. Une solution moyenne qui concilie les exigences de ces deux principes d'effectivité et de sécurité pourra donc être mis au point, mais ce dans le cadre du droit communautaire et par l'intervention éventuelle de la Cour de Justice.

(1) Arrêt du 12 juillet 1973, Commission république fédérale d'Allemagne, aff. n° 70/72, motif n° 13.

41. La Commission dispose donc de moyens d'action réels, mais lessens à donner à cette action n'est pas défini par le traité, sauf par les termes très généraux utilisés à l'article 92. Or, les concepts abstraits qu'ils évoquent ne sont pas directement opérationnels. La généralité même des termes utilisés rend possible de multiples interprétations de leur contenu. Il ne constituent pas en conséquence pour les Etats des guides sûrs parce que non précis. Une concrétisation de leur contenu doit être entreprise. Cette mission incombe à titre principal à la Commission. Celle-ci doit se forger une doctrine, une politique en la matière qui, en fonction d'une appréciation de l'intérêt communautaire, précise les termes généraux utilisés à l'article 92, opère les choix que celui-ci lui ouvre et indique les principes qu'elle entend faire prévaloir et respecter à l'égard des Etats membres.

2. - Les principes de coordination des régimes d'aides à finalité régionale.

42. C'est en matière d'aides régionales que la Commission a agi en ce sens avec le plus de fermeté et le souci d'une réelle efficacité.

En effet, au cours des années soixante, les Etats ont eu de plus en plus recours aux aides régionales, ont élargi le champ d'application géographique de celles-ci et se sont même livrés à une surenchère désordonnée dans l'intention d'attirer sur leurs territoires de nouveaux investisseurs.

Cette anarchie a exercé des effets défavorables dans deux domaines: celui des conditions de concurrence entre entreprises naturellement, mais aussi celui du développement régional équilibré. De la sorte, le pouvoir que détient la Commission en raison de l'importance du rôle essentiel assigné à la concurrence pourra être utilisé également en prenant en considération les exigences appréciées du point de vue communautaire du développement régional dans les Etats membres.

La Commission avait pu constater que les actes normatifs sur la base desquels Etats membres dispensent les aides à finalité régionale, attribuaient au pouvoir exécutif un large pouvoir d'appréciation en la matière, tant en ce qui concerne l'opportunité d'accorder une aide dans un cas donné, que le montant ou la nature de cette aide. En outre, ces lois étaient bien souvent des lois-cadres devant être complétées par des arrêtés d'exécution. Au minimum, son contrôle devait porter également sur ces arrêtés. Mais même dans ce cas, en raison du large pouvoir d'appréciation reconnu aux gouvernements,

la Commission estimait ne pas être en mesure de remplir effectivement la mission que lui confiait le traité, puisqu'elle ne pouvait mesurer l'incidence réelle des régimes d'aides effectivement pratiqués sur la situation économique et le développement du marché commun.

Dans ces conditions, la Commission avait proposé dès 1968 (1) aux Etats membres, la communication préalable des cas significatifs d'application des régimes généraux d'aides à finalité régionale. Elle eût pu, dès lors, sur des bases concrètes, apprécier leur conformité au marché commun. A défaut d'engagement de la part des Etats de lui communiquer ces cas significatifs, elle se déclarait décidée à interdire ces régimes. Cette proposition se heurta à l'opposition de deux Etats membres. Celle-ci était en partie de nature "politique" dans la mesure où elle consistait dans le refus d'une ingérence jugée excessive de la Commission dans les affaires internes, et trouvait un point d'appui juridique dans le libellé du § 3 de l'article 93: les "projets de mesure" soumis à l'examen a priori de la Commission concernaient uniquement les mesures normatives à portée générale et non les cas concrets d'application de ces dernières, ceux-ci ne relèveraient que de l'examen permanent des régimes d'aides et des recommandations et décisions à posteriori des 1 et 2 de l'article 93.

Changeant de tactique, la Commission a alors proposé une autre solution: celle de la coordination. Celle-ci consiste en la définition de principes auxquels doivent se conformer les Etats membres dans l'application concrète des régimes d'aides.

43. Formellement, ces principes se présentent comme une prise de position autonome de la Commission fixant les conditions dans lesquelles elle exercera les pouvoirs qu'elle détient de l'article 93.

La réalité est plus complexe, car cette prise de position se double d'une résolution parallèle de contenu identique des Représentants des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil. On peut y voir la mise en concordance, et donc la coordination, de leurs politiques avec les exigences communautaires, mais il s'agit ici d'une coordination presque imposée.

(1) Cf. Commission, 2ème rapport général, 47, p. 61 et Communication de la Commission au Conseil sur les régimes d'aides à finalité régionale, J.O. n° 111 du 4-11-1971, p. 7.

On aurait pu songer pour arriver à un résultat analogue à prendre recours à l'article 94 du traité; la Commission estime toutefois que celui-ci ne permet l'adoption que de règlements relatifs à la procédure de contrôle et non qui concernent le fond de la matière soumise à son contrôle. De tels règlements seraient contraires au traité car ils apporteraient nécessairement des restrictions au pouvoir que celui-ci lui reconnaît. En fait, on est arrivé à un résultat analogue à celui d'un règlement sans que les pouvoirs de la Commission ne souffrent aucune diminution.

Abstraitement, l'accord des Etats membres n'était pas nécessaire. Ils n'ont pas à acquiescer à l'exercice d'un pouvoir conféré à la Commission (1), mais concrètement cet accord est utile dans la mesure où il garantit le respect des principes de limitation des aides régionales établis par la Commission. Il faut d'ailleurs relever que dans un souci d'efficacité, dans le cadre d'une pratique constante de contacts avec les Etats membres, la Commission a élaboré ces principes en liaison étroite avec ceux-ci.

Quoi qu'il en soit, juridiquement, l'accord des Etats membres n'est pas indispensable pour que la Commission exerce sa mission de contrôle et d'incitation à la coordination. Ainsi, les "principes de coordination" devaient être complétés et modifiés pour tenir compte de l'adhésion de nouveaux Membres (2). La Commission a tenté d'obtenir le consentement des Etats sur les modifications qu'elles jugeaient appropriées, et la formulation en conséquence d'une deuxième résolution des Représentants des Gouvernements. Un accord n'étant pas intervenu, la Commission a, tout à fait légitimement, complété et modifié de sa propre initiative ses principes d'action à l'égard desdits régimes et a décidé d'appliquer la réglementation ainsi complétée à tous les Etats membres à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1973 (3).

44. On se contentera ici de rapporter succinctement la teneur des principes de coordination.

Ce régime n'est applicable jusqu'à présent qu'aux "régions centrales" de la Communauté. Une solution appropriée valable

(1) Cf. M. WAELBROECK, Concurrence, op. cit., p. 413.

(2) Cf. art. 154 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités.

(3) Cf. Commission, III<sup>ème</sup> Rapport sur la politique de concurrence, § 81 et 82 et Communication de la Commission au Conseil du 27 juin 1973 (Régimes généraux d'aides à finalité régionale), doc. COM (73) 1110.

pour toutes les régions de la Communauté et qui tiendra compte des problèmes spécifiques se posant dans chacune des régions périphériques, doit être établie pour le 1er janvier 1975 (1) et (2).

Les deux points essentiels de ce régime sont la fixation d'un plafond unique d'intensité des aides régionales et la définition d'un principe de spécificité régionale.

Dans les régions centrales, les aides dont une entreprise pourra bénéficier pour un investissement donné au titre d'une loi à finalité régionale ne pourront dépasser un certain plafond exprimé en un pourcentage de l'investissement. Ce plafond a été fixé à un équivalent-subvention net de 20 % de l'investissement (3). Ce maximum doit être progressivement réduit, mais des dérogations pourront être accordées selon les procédures de l'article 93 du traité.

Pour l'application de cette règle, une méthode commune d'évaluation des aides a été définie qui permet de traduire en équivalent-subvention un certain nombre d'aides (4).

Sous cet aspect, les aides peuvent être classées en deux catégories: les aides "transparentes", qui ont l'investissement pour assiette ou que l'on peut transposer en un pourcentage de l'investissement (5), et les aides "opaques" qui ne

---

(1) Il s'agit de l'ensemble de la Communauté à l'exception du Zonenrandgebiet et de Berlin, pour la R.F.A., du Mezzogiorno pour l'Italie, de l'Ouest et du Sud Ouest français (point 2 de l'annexe aux principes de coordination relative aux modalités d'application des dits principes), régions périphériques auxquelles sont venues s'ajouter la totalité du territoire de l'Irlande, les zones d'aides (assisted areas) du Royaume Uni ainsi que le Groenland, diverses îles et une zone spéciale de développement située dans le nord du pays pour le Danemark (communication de la Commission au Conseil citée à la note précédente).

(2) Communication du 27 juin 1973, point II, § 4 et III. Voy. à ce sujet la communication de la Commission au Conseil du 28 novembre 1973 (Doc. SEC (73) 4469 final et le IIIème rapport sur la politique de concurrence § 83.

(3) Il s'agit de l'aide après fiscalisation, du montant restant acquis après paiement des impôts sur les bénéfices en prenant donc comme hypothèse que des bénéfices sont réalisés au cours de la première année; le montant effectivement perçu peut donc être supérieur à ce plafond et il peut en être de même du montant effectivement conservé.

(4) Voy. l'annexe aux principes de coordination, point 5.

(5) Par exemple pour les bonifications d'intérêts par un calcul d'actualisation.

se prêtent pas à cette opération. Celles-ci doivent en conséquence être supprimées ou être transformées pour devenir "transparentes".

La coordination est moins précise en ce qui concerne la spécificité régionale, en l'absence d'une conception générale des critères qualitatifs et quantitatifs en présence desquels une aide peut et doit être accordée.

La Commission appréciera toutefois cas par cas l'adéquation de l'aide projetée à la gravité des difficultés à résoudre. Un certain nombre de points sont déjà acquis:

- les aides ne doivent pas couvrir l'ensemble du territoire national;
- les régimes doivent définir géographiquement ou au moyen de critères quantitatifs la délimitation des zones pouvant bénéficier des aides;
- les aides ne peuvent être octroyées de manière ponctuelle, sous réserve du cas des pôles de développement;
- leur intensité doit varier en fonction des différences de nature, d'intensité, d'urgence des problèmes à résoudre;
- la gradation et la modulation des aides selon les différentes zones devront être clairement indiquées par les mesures nationales (1).

Enfin, la Commission a décidé de surveiller l'application par les Etats membres de ces principes de coordination, de façon éventuellement à parfaire ou à compléter le régime. Cette surveillance sera assurée par la communication et l'examen a posteriori des cas significatifs d'application. La Commission a dans ce but, afin de clarifier les obligations incombant aux Etats membres, soumis au Conseil une proposition de règlement fondé sur l'article 94 (2).

(1) Voy. point 5 des principes de coordination et point 7 de l'annexe à ces principes.

(2) Voy. la proposition d'un règlement du Conseil fixant en application de l'article 94 CEE les modalités de surveillance par la Commission de l'application, dans les régions centrales de la Communauté, des principes de coordination des régimes généraux d'aides à finalité régionale (doc. COM (72) 1523 final du 4-12-1972). Ce règlement n'a pas encore été adopté par le Conseil. Néanmoins, l'obligation de communication des cas significatifs existe à charge des Etats membres, et la Commission estime, à juste titre, pouvoir prendre les dispositions d'ordre transitoire nécessaires à cet effet (cf. exposé des motifs de la proposition).

45. La coordination porte essentiellement sur le montant maximum que peuvent atteindre les aides. Elle n'entraîne pas une harmonisation des divers types d'aides pratiqués par les Etats membres (à l'exception de l'obligation d'éliminer les aides opaques).

✕ Il en résulte que les Etats membres restent libres de recourir aux types d'aides qui leur paraissent les mieux appropriées aux fins poursuivies et aux conditions nationales (subvention en capital, bonification d'intérêts, prime par emploi créé, mesures fiscales, etc.)

46. D'autre part, les principes de coordination constituent des règles spécifiques aux aides à finalité régionale. Ceux-ci ne se substituent pas aux principes et critères généraux qu'a élaborés la Commission dans le cadre de la mission que lui assignent les articles 92 et 93 du traité, ils viennent au contraire s'ajouter à ceux-ci.

✕ Il résultera également de leur application une "coordination" des politiques des Etats membres, une persuasion de la prise en considération par ceux-ci des exigences de l'intérêt communautaire tel que conçu par la Commission. Ces principes généraux sont, on le rappelle, les suivants (1).

- Nécessité de situer les aides nationales dans une perspective communautaire des problèmes à résoudre et adaptation des aides à la gravité de ces problèmes.
- Nécessité d'assurer l'efficacité sectorielle ou régionale des aides en réduisant leur nocivité au point de vue de la concurrence et de concevoir les aides comme devant permettre à terme aux entreprises d'affronter le marché sur la base de leurs seules facultés. Interdiction des aides aux entreprises condamnées par l'évolution économique.
- Prise en considération des exigences sociales, humaines, politiques pouvant conduire à accepter des aides "conservatoires" destinées à rendre moins brutales des mutations qui s'imposent, à condition qu'elles fassent partie d'un plan de reconversion d'ensemble.

### 3. - Les aides à finalité non régionale.

47. Les aides à finalité sectorielle. Les aides à finalité sectorielle sont susceptibles d'exercer des effets régionaux. Il en est ainsi tout particulièrement lorsque la répartition géographique de certaines activités économiques est concentrée dans certaines régions, pour des raisons historiques ou techniques. En sens inverse pour les régions à mono-industrie

(1) Cf. 1er rapport sur la politique de concurrence, pp. 18-19.

ou à industrie dominante, les aides à finalité régionale exercent un effet sectoriel non négligeable.

La prise en considération simultanée de ces deux dimensions est donc nécessaire pour apprécier l'effet des aides par rapport aux exigences du développement communautaire optimal. Le contrôle communautaire des aides à finalité sectorielle doit être compatible avec la conception communautaire des exigences du développement régional équilibré.

Les principes de coordination ont rencontré cette difficulté sans la résoudre. Une procédure permettant d'apprécier les effets sectoriels des aides à finalité régionale sera élaborée. Une mesure est toutefois prévue: l'interdiction du double cumul. Une entreprise ne peut bénéficier en même temps d'aides à finalité régionale (soumises seules au plafond unique d'intensité) et d'aides à finalité sectorielle.

Une autre difficulté naît de ce que bien souvent les aides à finalité sectorielle sont utilisées pour porter secours à des entreprises en difficulté et prennent souvent la forme d'aides conservatoires qui n'incitent pas les entreprises à procéder aux adaptations techniques et économiques nécessaires, mais qui du point de vue de la situation d'une région, ont pour mérite de maintenir le niveau de l'emploi.

Etant donné l'inefficacité économique de ces aides conservatoires, la Commission a réagi à de telles pratiques et entend n'autoriser l'octroi d'aides sectorielles qu'aux entreprises et aux secteurs dont on peut présager qu'ils pourront à terme affronter la concurrence, ces aides devant avoir un caractère temporaire de façon à stimuler les adaptations nécessaires (1).

48. Les aides aux entreprises relevant de la CECA. Les considérations qui précèdent s'appliquent particulièrement aux industries du charbon et de l'acier. Ces industries conditionnent en effet fortement l'économie des régions dans lesquelles elles sont situées.

Du point de vue juridique, les aides aux entreprises de ces deux secteurs posent des problèmes particuliers en raison de la coexistence des traités de Paris et de Rome, les dispositions de ce dernier ne modifiant pas celles du premier (art. 232 CEE).

(1) Cf. Ier rapport sur la politique de concurrence, p. 131 et s., IIème rapport, p. 100 et s., IIIème rapport, p. 84 et s.

L'article 4-c du traité CECA interdit d'une manière absolue l'octroi aux entreprises relevant de sa juridiction de subventions ou aides par les Etats, sous quelque forme que ce soit. Aucune disposition du traité ne prévoit explicitement la possibilité de déroger à cette interdiction, à la différence du système CEE.

Cette disposition apparemment claire a toutefois suscité deux problèmes d'interprétation aux implications économiques importantes:

- L'interdiction concerne-t-elle tout type d'aide étatique aux entreprises CECA ou uniquement les aides à finalité sectorielle, spécifiques à ces deux secteurs? La première solution a le mérite de la rigueur et en tout cas de la simplicité au plan juridique, mais est de nature à engendrer de graves difficultés au plan économique: il serait ainsi interdit (surtout si aucune dérogation n'est autorisée dans le traité CECA - cf. infra) d'accorder des aides à finalité régionale à des entreprises des secteurs charbon et acier. La seconde, qui semble l'emporter actuellement, (1) part de l'idée que le traité CECA n'instaure qu'une intégration sectorielle et qu'en conséquence ne relèvent de l'article 4-c que les aides propres à ce secteur. Les Etats restent responsables de leur politique économique et peuvent à ce titre prendre des mesures générales en faveur du développement industriel, qui s'appliquent également au secteur CECA. Toutefois, l'octroi d'aides non spécifiques aux entreprises CECA rentre dans les prévisions de l'article 67 du traité et est donc soumis au contrôle communautaire organisé par cette disposition.

- Ainsi limitée aux aides spécifiques aux deux secteurs, l'interdiction de l'article 4-c a-t-elle une portée absolue? La question est d'importance: il se peut, contrairement peut-être aux prévisions des auteurs du traité, que le besoin se fasse sentir - et cela a été effectivement le cas - d'accorder de telles aides à ces deux secteurs. L'interprétation purement littérale risquait d'être irréaliste et, en fait, impraticable. Une interprétation plus souple, prenant en considération l'objectif de l'article 4 et le principe général de concurrence qui ordonne le traité permet de rencontrer cette difficulté. En effet, les aides sont interdites dans la mesure où elles sont susceptibles d'affecter les conditions de concurrence et les échanges intracommunautaires. Elles ont nécessairement cet effet si elles sont accordées discrétionnairement par les Etats; pour cette raison, elles doivent être interdites. Il en va différemment si ces aides sont accordées en fonction des nécessités de l'intérêt communautaire et font l'objet d'une réglementation communautaire. Le traité de Paris ne comportant pas de disposition permettant expressément d'autoriser de telles aides, celles-ci doivent

(1) Cf. Ier rapport sur la politique de concurrence, p. 147

être fondées sur l'article 95, § 1er du traité (1) et (2).

49. Tarifs de soutien (3).- L'article 80 CEE pose en principe, en matière de transports, l'interdiction de l'application de tarifs imposés par les Etats comportant un élément de soutien dans l'intérêt d'entreprises ou industries particulières, mais il accorde à la Commission le pouvoir d'accorder les dérogations qu'elle estime justifiées. En d'autres termes, l'application des tarifs de soutien est subordonnée à l'autorisation de la Commission.

Celle-ci dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation (4) qu'elle doit exercer, en vertu de l'article 80, § 2, en prenant en considération les exigences contradictoires, d'une part, de la nécessité d'assurer l'égalité dans les conditions de concurrence et, d'autre part, des besoins des régions sous-développées et d'une politique régionale appropriée.

Cette disposition offre à la Commission un moyen non négligeable de politique régionale, selon qu'elle privilégiera dans la mise en oeuvre de son pouvoir le second élément d'appréciation cité ci-dessus. Telle semble bien être son intention puisqu'elle se déclare dé idée à utiliser les "possibilités découlant de l'article 80 en vue de soutenir

---

(1) L'instauration d'un tel régime ne doit pas être considérée comme une dérogation à l'article 4-c, auquel cas serait violé l'article 95 §1 CECA. Il s'agit au contraire, malgré les apparences, de mesures rentrant dans les prévisions de cette disposition car conformes au principe de concurrence que l'article 4 entend sauvegarder.

(2) Voy. à titre d'exemple de recours à cette technique la décision n° 3/71 CECA de la Commission du 22 décembre 1970 relative au régime communautaire des interventions des Etats membres en faveur de l'industrie huillière (J.O. n°L 3 du 5-1-1971, p. 7).

(3) Le régime des art. 92 à 94 du traité s'étend au secteur des transports, ainsi que l'a précisé le règlement n° II07/70 du Conseil du 4 juin 1970 (art.2) (J.O. n°L 130 du 15-6-1970, p. 1). Ce règlement a pour objet principal de préciser la portée de l'article 77 du traité (compatibilité avec le traité des aides répondant aux besoins de la coordination des transports ou correspondant au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public). Il est à noter que dans ce secteur, la Commission est assistée dans sa mission de contrôle par un Comité consultatif de composition inter-gouvernementale (art. 6).

(4) Ce pouvoir a été confirmé par la Cour de Justice dans l'affaire I-69 (République italienne/ Commission), arrêt du 9 juillet 1969.

l'action qu'elle mène en matière de politique régionale" (1).

On citera, à titre d'exemple, l'autorisation donnée le 31 octobre 1968, d'un tarif ferroviaire de soutien pour certains produits agricoles originaires du Mezzogiorno. (2)

Le traité CECA accorde également à la Commission le pouvoir d'autoriser "l'application de mesures tarifaires" intérieures spéciales" (art. 70, al. 4). Celles-ci sont susceptibles d'incidences régionales plus ou moins importantes. C'est par exemple le cas des tarifs spéciaux allemands en faveur des entreprises CECA situées en Sarre (3).

---

(1) IIIème rapport général, § 282.

(2) Décision n° 68/399 CEE, J.O. n° L 281 du 20-II-1968, p. 18.

(3) Décision n° 71/293 CECA, J.O. n° L 179 du 9-8-1971, p. 33.

## CHAPITRE II. LES INSTRUMENTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTE

50. La politique régionale s'accompagne partout d'instruments financiers destinés à promouvoir le développement économique équilibré des régions.

Le présent chapitre a pour objet l'examen des moyens financiers dont dispose ou souhaite disposer la Communauté en vue d'assumer la responsabilité qui est la sienne en matière de politique régionale.

Certains sont conçus essentiellement comme des instruments de politique régionale. D'autres, par contre, ne sont que des instruments indirectes d'une telle politique dans la mesure où les objectifs principaux en vue desquels ils ont été instaurés relèvent d'autres dimensions ou secteur de la politique économique. Leur mise en oeuvre doit en premier lieu s'efforcer de faciliter la réalisation de ces objectifs; toutefois, la politique régionale étant une dimension de la politique économique, cette mise en oeuvre peut être modulée à titre subsidiaire ou complémentaire en fonction des orientations de la politique régionale (1).

### Section 1. LES INSTRUMENTS FINANCIERS A INCIDENCE REGIONALE INDIRECTE

#### 1. Les interventions financières de la CECA. (2)

51. Les interventions financières de la CECA sont avant tout conçues comme des instruments à finalité sectorielle. Elles présentent toutefois une résonance importante en matière de politique régionale dans la mesure où les industries du charbon et de l'acier exercent une influence déterminante sur la situation économique des régions où elles sont localisées et où l'un des problèmes essentiels auxquels est confrontée la politique régionale est celui des régions de vieille industrialisation, axée sur le charbon et la sidérurgie.

Trois (3) modalités d'intervention sont prévues par le traité CECA : 1°) l'allocation de prêts, 2°) l'octroi de la garantie du remboursement d'emprunts, 3°) l'allocation d'une aide non remboursable.

Les deux premières modalités sont envisagées par l'article 54, al. 1 et 2 et l'article 56, § 1 et 2, la troisième par cette dernière disposition uniquement.

---

(1) On laissera de côté dans le cadre de ce rapport le financement par la Communauté d'études de développement régional.

(2) Voy. notamment L.P. SUTENS, Les investissements et les aides financières in Le Droit des Communautés européennes, op.cit. § 1422 à 1463 et L.E. TROCIET, Les dispositions sociales, même ouvrage, § 1568 à 1601, CARTOU, Droit financier et fiscal européen, Paris, 19 pp. 90-101.

(3) Une quatrième consiste dans le financement de recherches dans les domaines technique, économique et de la sécurité du travail selon les modalités définies à l'article 55 CEEC.

L'origine des ressources nécessaires à ces opérations fait l'objet de règles précises. Les prêts ne peuvent être financés que par des emprunts contractés (1) par la Commission; par contre, les autres opérations sont financées par utilisation des prélèvements établis sur la production de charbon et d'acier (art. 50, § 1er, 2ème et 3ème tirets) (2).

Des prêts peuvent être accordés ou la garantie du remboursement d'emprunt contracté auprès de tiers octroyée :

a) pour faciliter la réalisation des programmes d'investissements effectués par des entreprises du secteur (art. 54, al.1). Ne bénéficieront de ces prêts que les programmes au sujet desquels la Commission aura émis un avis favorable en raison de leur concordance avec les objectifs généraux élaborés par elle dans le cadre de sa mission d'orientation de l'activité du secteur CECA décrit à l'article 46;

b) pour financer les travaux ou installations qui contribuent directement et à titre principal à accroître la production, abaisser les prix de revient ou faciliter l'écoulement de produit CECA (art. 54, la. 2). Ces interventions ne peuvent être effectuées que sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité

c) pour faciliter les opérations de reconversion visées par l'article 56 rendues nécessaires pour assurer le réemploi de la main d'oeuvre rendue disponible à la suite soit de l'introduction de procédés techniques ou d'équipements nouveaux (art. 56, § 1er), soit de la survenance de changements profonds des conditions d'écoulement dans le secteur charbon-acier qui ne sont pas directement liés à l'établissement du marché commun (art. 56, § 2) (4).

(1) Sous réserve des fonds disponibles de la réserve spéciale, semble-t-il, cf. note suivante.

(2) La CECA pouvait constituer (art. 51, § 3) un fonds de réserve destiné à réduire le montant des prélèvements nécessaires pour couvrir la fraction du service de ses emprunts non couverte par le service de ses prêts et le jeu éventuel de sa garantie; ce fonds, qui ne pouvait être utilisé pour accorder des prêts n'a pas été créé. Par contre, un fonds de garantie et une réserve spéciale ont été établis. Le premier a été alimenté par une fraction de prélèvement (art. 50, § 1er, al. 3), la seconde résulte de recettes diverses.

(3) Cette disposition a été utilisée principalement pour le financement de programmes de maisons sociales et d'opérations de reconversion, ce à des conditions particulièrement favorables, en raison du financement des prêts en partie par utilisation de la réserve spéciale moyennant un taux d'intérêt réduit.

(4) L'article 51, § 1er, qui n'envisageait pas l'effet du simple progrès technique, mais bien une révolution technologique dans le secteur CECA, n'a jamais pu être utilisé, il exigeait d'autre part que le réemploi soit particulièrement difficile dans une ou plusieurs régions. L'article 51, § 2, introduit par la procédure de petite révision, a pour objet d'assouplir les conditions d'intervention de la CECA en matière de reconversion.

Dans ces trois hypothèses, l'intervention de la CECA ne couvre jamais la totalité des investissements. L'entreprise en cause doit se procurer les ressources nécessaires soit par auto-financement, soit par des emprunts.

L'aide non remboursable ne peut être accordée que pour faciliter les reconversions visées à l'article 56, elle porte sur les opérations de réadaptation professionnelle qu'elles impliquent (1).

L'octroi de cette aide à fonds perdu est subordonné au versement par l'Etat intéressé d'une contribution spéciale au moins équivalente au montant de l'aide communautaire.

Les interventions de la CECA au titre de l'article 56 peuvent concerner aussi bien les entreprises CECA que toute autre industrie. Dans ce cas, elles doivent être autorisées par le Conseil.

En outre, elles ne peuvent avoir lieu qu'à la demande de l'Etat intéressé, ce qui n'est pas le cas à l'article 54 où le lien entre l'entreprise et la CECA est direct. On observera enfin que pas plus qu'à l'article 54, la compétence de la Commission n'est liée, celle-ci jouit au contraire d'un large pouvoir d'appréciation qui lui permet de juger si les programmes d'investissements qui sont soumis à son approbation et à son intervention sont susceptibles d'assurer le réemploi productif de la main d'œuvre disponible.

52. Il est clair que l'incidence régionale des interventions financières de la CECA est grande. Celles-ci contribuent en effet au développement ou à la reconversion des entreprises de charbon et d'acier ou à la création d'activités nouvelles dans les régions affectées par une crise dans ces deux secteurs; en outre, elles sont de nature à faciliter le maintien de l'emploi dans les régions où les entreprises de ces secteurs occupent une place importante, même si celle-ci va décroissant.

Les interventions de la CECA présentent un intérêt particulier dans la mesure où elles préfigurent nombre des interventions de la CEE où elles feront l'objet d'une systématisation plus poussée et d'autres réglementations plus précises, fondées en partie sur l'expérience CECA.

Les interventions au titre de l'article 54 préfigurent la B.E.I.; les aides non remboursables à la réadaptation, le Fonds social.

On soulignera également que dans le cadre de la CECA, une grande souplesse et une autonomie réelle résultent des modalités de financement des interventions et que la concentration

---

(1) Ces opérations sont énumérées limitativement. Il s'agit du versement d'indemnités d'attente avant le réemploi, d'allocations destinées à maintenir le salaire, le temps nécessaire à la reconversion de l'entreprise (cas non visé par l'art. 56, § 1er), de frais de réinstallation, de la rééducation professionnelle.

des pouvoirs aux mains de la Commission est de nature à satisfaire aux exigences de coordination.

## 2. Le Fonds social.

53. Le Fonds social a été institué par l'article 123 du traité CEE. Sa mission générale est de promouvoir les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs afin d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et de contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie.

Sa gestion est assurée par la Commission, avec l'assistance d'un comité spécial.

Le Fonds constitue un moyen indirect de politique régionale dans la mesure où les problèmes d'emploi représentent un élément important de toute politique régionale.

Le Fonds contribue au financement d'opérations destinées à assurer la réalisation de la mission qui lui est assignée.

L'article 125 du traité déterminait pour la période de transition, d'une manière limitative, les opérations auxquelles le Fonds pouvait concourir, l'article 127 prévoyant de son côté l'adoption des règlements nécessaires pour préciser ces dispositions.

A partir de l'expiration de la période de transition, un réexamen du Fonds peut avoir lieu à la suite duquel il peut être décidé que tout ou partie des concours visés à l'article 125 seront supprimés et que de nouvelles missions lui seront confiées dans le cadre du mandat général défini à l'article 123.

Cette procédure a été mise en œuvre et a abouti le 1er février 1971 à l'adoption par le Conseil d'une Décision concernant la réforme du Fonds social européen (1). Celle-ci a donné lieu à divers règlements d'application (2)

Cette réforme a eu pour objet principal d'accroître l'efficacité de l'intervention du Fonds et d'étendre les domaines où celle-ci peut avoir lieu.

Dans le cadre de ce rapport, le Fonds social présente un double intérêt : d'une part, au point de vue institutionnel, en ce qui concerne la technique d'intervention de la Communauté, d'autre part, au point de vue du fond, en ce qui concerne l'utilisation du Fonds comme moyen auxiliaire de politique régionale

(1) J.O. n° L 28 du 4 février 1971, p. 15.

(2) Voy. notamment, Règlements du Conseil du 8 novembre 1971 n° 2396/71 portant application de la décision du Conseil concernant la réforme du Fonds social et n° 2397/71 établissant la liste des aides pouvant bénéficier du concours du Fonds (J.O. n° L 249/54 du 10 novembre 1971, p. 54 et ss.)

54. A. Aspects institutionnels. Le système d'intervention valable pour la période de transition et résultant de l'article 125 était affecté d'une grande rigidité qui ne se prêtait guère à une utilisation du Fonds comme un moyen efficace d'une politique sociale communautaire (1)

Tout d'abord, malgré la généralité de l'article 123, le Fonds ne pouvait financer que trois types d'aides définies avec précision (aides à la rééducation professionnelle, aides à la réinstallation, aides destinées au maintien de la rémunération de travailleurs pendant la reconversion de leur entreprise). En outre son intervention était subordonnée à des conditions de réemploi effectif des travailleurs assistés. D'autre part, le Fonds n'intervenait qu'a posteriori, pour rembourser une part des dépenses effectuées par les Etats et donc des opérations décidées par eux sans intervention communautaire.(2).

Lorsque les conditions fixées pour l'intervention du Fonds étaient réunies, la Commission était tenue d'accorder son concours. La Commission, chargée de la gestion du Fonds, ne disposait dans l'usage de ce dernier d'aucun pouvoir d'appréciation par lequel elle eût pu mener une politique propre et orienter de ce fait l'action des Etats.

La réforme du Fonds a rompu avec cette rigidité et cet automatisme.

En premier lieu, les hypothèses dans lesquelles le Fonds peut intervenir sont définies d'une manière beaucoup plus large que précédemment; de même les aides qui peuvent bénéficier du concours du Fonds sont plus nombreuses que par le passé et permettent de ce fait aux interventions communautaires de mieux prendre en considération les données des problèmes à résoudre (3).

L'article 4 de la décision de réforme prévoit l'intervention du Fonds lorsque la situation de l'emploi est affectée ou menacée de l'être par des mesures arrêtées par le Conseil dans le cadre des politiques communes ou par des actions menées de commun accord pour la réalisation des objectifs des Communautés. Il s'agit ici de mesures d'accompagnement sur le plan de l'emploi, des politiques communautaires. L'action du Fonds au titre de l'article 4 est toutefois subordonnée à des décisions du Conseil désignant les domaines ouverts à ses interventions et les types d'aides autorisés.

(1) Cf. J.V. LOUIS, Politique sociale, op.cit., pp. 51 et ss.; Avis de la Commission du 10 juin 1969 sur la réforme du Fonds social (J.O. C 131 du 13/10/1971, p. 4).

(2) Une exception toutefois : les aides au maintien de la rémunération étaient notamment subordonnées à la condition que la Commission ait donné son accord préalable au projet de reconversion. Aucune intervention ne fut jamais accordée à ce titre.

(3) Cf. les règlements cités à la note (2), ci-avant p. 59

Il s'agit ici de véritables programmes communautaires orientés en vue d'objectifs spécifiques. Ces interventions, qui traduisent une réelle politique communautaire de l'emploi doivent représenter à terme la majeure partie du budget du Fonds (décision, art. 9 in fine).

Dans l'attente de cette progression et à titre résiduaire, le Fonds peut également intervenir dans les conditions de l'article 5 qui permettent plutôt qu'une action propre de la Communauté une contribution de celle-ci à la solution des problèmes d'emploi ayant une incidence sur le fonctionnement du marché commun (1).

La réforme du Fonds a porté également sur les conditions dans lesquelles le concours de celui-ci est accordé. En premier lieu l'introduction des demandes de concours doit désormais intervenir préalablement à la réalisation des opérations (2). Ensuite, et ceci est essentiel, l'octroi du concours a perdu le caractère d'automatisme qui caractérisait l'ancien Fonds social. La Commission doit bien entendu vérifier si les demandes qui lui sont soumises rentrent dans les prévisions de la réglementation en vigueur et satisfont aux conditions qu'elles édictent. Mais son rôle ne se limite pas à cela : il ne suffit plus que les demandes satisfassent à ces conditions pour bénéficier du concours du Fonds. La Commission dispose désormais d'un assez large pouvoir d'appréciation qui lui permet d'accorder le concours du Fonds - et donc de sélectionner les demandes - en fonction de critères et d'ordres de priorité qu'elle est autorisée à établir pour donner une portée concrète aux consignes devant présider à l'action du Fonds et qui sont libellées en termes fort généraux par la réglementation communautaire (3)(4)(5). La Commission agira donc en la matière en fonction d'une conception propre des exigences de l'intérêt communautaire et pourra dès lors mener une politique au sens réel du terme et orienter de ce fait l'action des Etats dans un sens conforme aux exigences communautaires. Elle cesse en conséquence d'être seulement un instrument passif et d'appoint des politiques nationales.

Au point de vue formel on relèvera encore les points suivants :

- l'intervention financière du Fonds est de 50% des dépenses

(1) Pour les cinq premières années de fonctionnement du nouveau Fonds, les crédits affectés à l'article 5 ne peuvent être inférieurs à 50% de l'ensemble des crédits disponibles (R-gl. n° 2396/71, art. 9, § 2).

(2) Règl. n° 2396/71, art. 5 § 2.

(3) Ainsi le règlement n° 2396/71 dispose que les opérations faisant l'objet d'une demande de concours doivent être compatibles avec les objectifs économiques et sociaux de la Communauté.

(4) Cette marge de manoeuvre est d'autant plus nécessaire que, cessant d'intervenir a posteriori dans le cadre d'un système de clearing dont elle connaissait les données lors de l'établissement du budget (Voy. LOUIS, op cit., p. 54), la Commission ne peut retenir les demandes qui lui sont soumises que dans les limites des crédits qui lui sont ouverts et doit donc pouvoir les sélectionner.

(5) cf. J.C. SECHE, Le nouveau Fonds social européen, in Cahiers de droit européen, 1974, p.78 et ss., spéc. p. 108 ainsi que J.V. LOUIS, op.cit. qui est plus réservé sur la mesure de l'autonomie laissée à la Commission.

- éligibles (c'est-à-dire relatives aux aides prévues par le Règl. n° 2397/71) entraînées par la réalisation d'opérations ayant reçu l'agrément de la Commission (décision, art. 8).
- Ce concours est versé au fur et à mesure du déroulement des opérations (Règl. n° 2396, art. 8 § 2).
  - Le refus d'agrément d'un projet n'a pas pour effet l'interdiction pour l'Etat membre concerné de procéder à l'opération projetée, mais celle-ci devra se réaliser sans concours communautaire.
  - Les opérations couvertes par le Fonds peuvent être réalisées par des administrations publiques, des organismes de droit public et des organismes paritaires sociaux chargés d'une mission d'intérêt public ainsi que par des organismes ou entités de droit privé. Dans ce dernier cas, les pouvoirs publics de l'Etat intéressé doivent garantir la bonne fin des opérations et l'intervention du Fonds est limitée à un montant égal aux dépenses assumées par les pouvoirs publics (décision, art. 8).
  - Quelles qu'en soient l'origine et les réalisateurs éventuels, les demandes d'intervention doivent être présentées à la Commission par l'Etat membre concerné qui est seul compétent en la matière. Le droit communautaire laisse aux Etats membres le soin de déterminer les règles qu'ils entendent suivre en ce domaine. Ils peuvent donc exercer s'ils l'estiment utile un contrôle d'opportunité sur lequel la Commission ne dispose d'aucun droit de regard.
  - L'article 9 de la décision a dérogé en faveur de l'efficacité de l'action du Fonds social à la règle de l'annualité budgétaire en prévoyant que pour chaque exercice sont inscrits au budget les crédits de paiement relatifs à celui-ci ainsi que des crédits d'engagements valables pour les deux années ultérieures.

55. B. Le Fonds social et la politique régionale. Le Fonds constitue un instrument auxiliaire de la politique régionale en ce qu'il peut contribuer à la solution des aspects relatifs à l'emploi des problèmes de développement régional.

Cette dimension régionale du Fonds est reconnue expressément par les dispositions qui le régissent. L'article 5 de la décision de réforme porte que, "le Fonds peut intervenir également lorsque la situation de l'emploi est affectée dans certaines régions... par des difficultés qui ne résultent pas d'une mesure particulière prise par le Conseil dans le cadre d'une politique communautaire, mais qui procèdent indirectement du fonctionnement du marché commun ou qui entravent le développement harmonieux de la Communauté".

De son côté, le règlement n°2396/71 précise que sont susceptibles de bénéficier du concours du Fonds les opérations "visant à résoudre les problèmes qui se posent dans des régions où le retard du développement ou le déclin des activités dominantes entretiennent un déséquilibre grave et prolongé de l'emploi..." (art. 1er, §1) et détermine les interventions qui peuvent être mises en oeuvre

à cette fin (art. 1er, &2) (1). Il se posera ici un problème d'interprétation. Que faut-il entendre par région en retard...etc ? Il y a tout lieu de croire que la Commission adoptera, pour ces notions sous peine d'incohérence, l'interprétation qu'en donneront les textes directent relatifs à la politique régionale.

En outre, il est prescrit que 60 % des crédits disponibles au titre de l'article 5 sont réservés en priorité aux opérations relatives à ces régions (Règl. n°2396/71, art.2).

Conformément au principe général régissant les interventions du Fonds au titre de l'article 5, ces opérations "doivent concourir ... à la mise en oeuvre d'un programme spécifique tendant à remédier au causes du déséquilibre affectant l'emploi et établi pour la région...concerné(e). Ce programme fait ressortir notamment le contexte économique des actions qu'il organise et en précise les objectifs et les moyens" (art. 2, &4).

Ce principe a notamment pour objectif d'éviter le saupoudrage des interventions du Fonds et l'inefficacité qui en résulte et de permettre à la Commission de situer les interventions du Fonds dans leur contexte régional global. On entrevoit ici la possibilité et l'intérêt d'une coordination par la Commission des moyens financiers dont elle dispose à des fins régionales programmées.

Il n'est pas exclu d'autre part que les problèmes régionaux puissent faire ultérieurement l'objet d'une décision spécifique au titre de l'article 4. Ceci est d'autant plus envisageable que les conditions de mise en oeuvre de cette disposition se trouvent assez aisément réunies en l'hypothèse et que la fraction des crédits affectés aux interventions de l'article 5 doit à terme subir une réduction importante.

On notera enfin que les décisions spécifiques adoptées au titre de l'article 4 peuvent présenter en tout état de cause une dimension régionale non négligeable. Il en est ainsi par exemple de la décision (n°72/428) du Conseil du 19 décembre 1972 relative à l'intervention du Fonds social en faveur des personnes qui quittent l'agriculture pour exercer une activité non agricole (2) et dans une mesure moindre de la décision (n°72/429) de la même date relative à l'intervention du Fonds social en faveur des personnes occupées dans le secteur du textile (2).

(1) On observera en outre parmi les aides pouvant faire l'objet du concours du Fonds le caractère particulièrement approprié aux caractéristiques des régions sous-développées de l'aide A 24 (Règl. n°2397/71).

(2) J.O. L. 291 du 28/12/1972, respectivement, pp. 158 et 160.

3. La section orientation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

---

56. Le F.E.O.G.A. a été institué par le Règlement n°25 du Conseil du 4 avril 1962 (1) conformément à la faculté reconnue par le traité en son article 40, §4.

Sa section garantie prend en charge les dépenses résultant du fonctionnement de l'organisation commune des marchés de produits agricoles. Sa section orientation finance "les actions communes décidées en vue de réaliser les objectifs définis à l'article 39 a) du traité, y compris les modifications de structure nécessaires au bon fonctionnement du marché commun". (2) Le Fonds est une partie du budget de la Communauté. Sa gestion est assurée par la Commission, assistée d'un comité intergouvernemental (Comité du Fonds) compétent pour les aspects financiers, cette assistance se doublant de celle du Comité permanent des structures agricoles pour les opérations de la section orientation.

Les conditions de concours du Fonds ont fait l'objet de deux réglementations successives : en 1964 (Règlement n°17/64 du 5 février 1964, J.O. 1964, p.586) et en 1970 (Règlement n°729/70 du 21 avril 1970, J.O. 1970 L 94, p.13).

Le règlement n°17/64 prévoyait que le Fonds interviendrait, par des subventions en capital représentant un certain pourcentage des dépenses, dans le financement de projets tendant à l'amélioration des structures de production et de commercialisation des produits agricoles (art.11,12, 17 et 18).

Ces projets pouvaient être "publics, semi-publics ou privés" et devaient être introduits par l'intermédiaire de l'Etat membre intéressé (art.13 et 20 §2). D'autre part, pour être recevable, un projet devait avoir obtenu l'avis favorable de l'Etat sur le territoire duquel il devait être réalisé (art.20 §3) et faire l'objet d'une intervention financière de sa part (art.14). Pour pouvoir bénéficier du concours du Fonds, les projets devaient satisfaire à plusieurs critères définis à l'article 14 du Règlement. Le premier ne put jamais être mis en oeuvre : les projets auraient en effet dû s'inscrire dans le cadre de programmes communautaires de réforme ou d'adaptation des

---

(1) J.O.1962, p.99I.

(2) Les objectifs structurels de la politique agricole commune sont "d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main d'oeuvre" (traité CEE, art.39, §1,a).

structures définies par le Conseil (art. 14 et 16), de tels programmes ont été élaborés par la Commission mais n'ont pas été adoptés par le Conseil.

Les autres critères excluaient, d'autre part, tout caractère d'automatisme dans le concours du Fonds. Ils concernaient la rentabilité économique des projets et leur intégration à la politique des structures agricoles. Libellés en termes généraux, ils conféraient à la Commission un large pouvoir discrétionnaire dans l'examen et la sélection des projets. Ce pouvoir d'appréciation résultait également de ce que les possibilités d'intervention du Fonds étaient limitées par les crédits inscrits à son budget et que les demandes de concours recevables pouvaient dépasser cette limite.

Les projets étaient introduits auprès du Fonds avant leur réalisation et la décision de la Commission adoptée à leur égard était notifiée directement aux bénéficiaires ainsi qu'à l'Etat intéressé.

Toute l'action du Fonds était donc conçue dans le cadre du Règlement n°17/64 comme un système de financement direct d'opérations individualisées. Il en résultait un pouvoir d'orientation appréciable entre les mains de la Commission, surtout en l'absence des programmes communautaires prévus initialement, celle-ci accordant le concours du Fonds aux projets qui lui paraissent les "plus conformes à l'intérêt de la Communauté, compte tenu de la nécessité de répartir harmonieusement les prestations du Fonds dans la Communauté."  
(1)

Le Règlement n°729/70 a abrogé ces dispositions. Elles sont toutefois maintenues en vigueur à titre temporaire jusqu'au moment où le montant annuel des sommes consacrées au financement des actions communes régies par le Règlement ne dépassera pas 325 millions d'unités de compte et pour les crédits représentant la différence entre ce plafond et les crédits affectés aux actions communes.(2)

Le Règlement n°17/64 méritait un examen dans la mesure où il constitue l'archétype des futurs Fonds de la Communauté.

57. Le Règlement n°729/70 reprend en effet la formulation du Règlement n°25 : le Fonds finance les "actions communes" décidées par le Conseil selon la procédure de l'article 43 du traité. Pour chaque action commune, doivent être déterminés "a) l'objectif à atteindre et la nature des réalisations à envisager, b) la participation du Fonds à cette action commune, c) le coût prévisionnel total et la durée envisagée pour sa

(1) Cf. l'information de la Commission relative à l'octroi du concours du Fonds pour 1973 (J.O. C114 du 27-9-74, p.6)

(2) Règlement n°720/70, art.6 §4 modifié par le Règlement n°2788/72

réalisation, d) les conditions économiques et financières  
 e) les dispositions nécessaires en matière de procédure " (art.6). Ces actions communes ainsi caractérisées présentent de grandes ressemblances avec les "programmes communautaires" du Règlement n°17/64, mais une différence est essentielle : alors que ceux-ci comportaient nécessairement un financement direct du Fonds, les modalités de l'intervention du Fonds pour les premières ne sont pas préétablies, elles peuvent être diversifiées par le Conseil et faire appel, par exemple, à un système de remboursement a posteriori de dépenses effectuées par les Etats membres.

Le F.E.O.G.A. appelle les remarques suivantes dans le cadre de ce rapport.

#### A. Aspects institutionnels

-----

58. On doit relever que la réglementation actuelle permet une grande souplesse dans les interventions du Fonds, de modeler celles-ci en fonction des caractéristiques de chaque action commune. Ainsi, la technique du remboursement pourra être utilisée dans des matières où l'on veut éviter une excessive centralisation ou où le nombre de bénéficiaires serait trop important et entraînerait de ce fait une accumulation de dossiers au niveau communautaire. Le système du financement direct sera par contre retenu là où sera reconnue la nécessité d'un contrôle communautaire poussé et d'une intervention active et sélective de la Commission là où une décentralisation au niveau des Etats porterait en germe des risques d'incohérence sur le plan communautaire. (1)

Par exemple, les directives de réforme des structures (n°72/159 à 161) font appel à la technique du remboursement, par contre l'action de reconversion du secteur de la pêche morutière et la proposition de Règlement concernant le financement par le Fonds de projets dans les régions agricoles prioritaires sont fondées sur la technique du financement direct.

Les types d'aides pouvant être octroyés par le Fonds ne sont pas définis par le Règlement n°729/70. Elles peuvent consister en la prise en charge d'une fraction des dépenses nécessitées par elle, en subventions spécifiques, elles pourraient également prendre la forme de bonifications d'intérêts, ce qui n'est pas le cas actuellement.

(1) Voy. C. ANDRE, La section orientation du F.E.O.G.A. in Revue du Marché commun, 1973, p.454 et suiv.

Le système de remboursement pratiqué parfois par le F.E.O.G.A. est très différent de celui de l'ancien Fonds social. En effet, si le Fonds intervient a posteriori, il n'en est pas de même de la Communauté. Les interventions des Etats s'effectuent en effet dans un cadre défini au niveau communautaire tant en ce qui concerne les conditions que les modalités de leur action. Si les Etats n'apparaissent pas comme les simples agents d'exécution d'une politique communautaire - ce qui serait une vue excessive des choses - ils participent à sa réalisation et ne disposent pas en la matière d'une large autonomie.

Cet encadrement communautaire peut ne pas résulter uniquement sur un plan général du contenu de l'acte établissant une action commune. Il peut être complété par d'autres mesures. Ainsi, en matière de réforme des structures, les directives de 1972 ont subordonné l'octroi du concours du Fonds (remboursement automatique) à la condition que les législations nationales d'exécution de leurs dispositions aient fait l'objet d'une décision favorable de la Commission à l'issue d'un examen destiné à apprécier si elles sont de nature à contribuer efficacement à la réalisation des objectifs qu'elles poursuivent.

#### B. Le F.E.O.G.A. et la politique régionale.

-----

59. Instrument d'action sectorielle, le Fonds présente une grande importance au plan de la politique régionale en raison du fait que nombre de régions souffrant de sous-développement sont des régions agricoles.

La dimension régionale des problèmes des structures agricoles était prise expressément en considération par le règlement n° 17/64. Son article 15 prévoyait en effet que bénéficiaient d'une priorité pour le concours du Fonds les projets s'insérant dans un ensemble de mesures visant à encourager le développement harmonieux de l'économie de la région de leur réalisation.

Il est clair également que la plupart des actions communes décidées à ce jour auront des incidences régionales certaines encore que parfois diffusées sous les directives de 1972 de réforme des structures.

En sens inverse, des actions communes pourront avoir comme objectif principal de remédier à des problèmes régionaux spécifiques dans de telles hypothèses, le F.E.O.G.A. devient instrument de politique régionale. Deux propositions d'action communes et donc deux interventions projetées du Fonds présentent ce caractère: la proposition de directive sur l'agriculture de montagne et de certaines autres zones défavorisées (I) et la proposition de

(I) Cf. J.O. n° 90 du 26-10-1973, p. I. Cette proposition a fait l'objet d'un accord du Conseil qui ne deviendra effectif que lorsqu'aura été établie la liste des régions relevant de ce régi

règlement concernant le financement par le F.E.O.G.A. de projets s'inscrivant dans le cadre d'opérations de développement dans les régions agricoles prioritaires (I).

Dans le premier cas, l'intervention du Fonds consiste seulement dans le remboursement d'une partie des dépenses assumées par les Etats membres. Il y a bien action communautaire à finalité régionale et solidarité financière communautaire, mais le Fonds n'est pas utilisé comme incitant financier d'actions à finalité régionale.

Dans le deuxième cas, par contre, le rôle du Fonds est conçu comme devant susciter des opérations de développement régional. La proposition prend pour ce faire recours à la technique du financement direct de projets individuels.

Le concours du Fonds consistera dans l'octroi d'une subvention de I 500 u/c par création d'emploi permanent non agricole sera occupé par une personne ayant cessé l'activité agricole ou par un de ses descendants directs (2). L'octroi de cette prime est limité aux régions agricoles prioritaires répondant à certains critères de sous-développement (3). Les autres modalités d'intervention du Fonds seront analogues à celles prévues par le règlement n° I7/64.

(1) Cf. J.O. n° C 90 du II-9-1971, p. 4

(2) Cette proposition pose le problème de la légalité au regard des articles 39, 40 et 43 du traité d'une intervention du Fonds au profit des bénéficiaires directs ne relevant pas du secteur agricole. La généralité des termes de l'article 39 permet de répondre par l'affirmative, car l'action prévue est de nature à favoriser un emploi optimum de la main d'oeuvre, objectif visé à cet article, en dégageant de l'agriculture des travailleurs excédentaires.

(3) Cf. art. 2 de la proposition et la proposition de règlement établissant la limite de ces régions (doc. COM (73) I750).

## Section 2.- LES INSTRUMENTS FINANCIERS A FINALITE REGIONALE.

60. L'usage des instruments qui ont été examinés ci-avant peut être modulé en fonction des exigences du développement régional dans la mise en oeuvre de la mission qui leur a été confiée.

D'autres instruments ont pour objet direct de contribuer à la solution des problèmes de développement régional dans la mesure où, par l'aide qu'ils sont susceptibles de fournir, ils constituent des incitants à la réalisation d'investissements destinés à favoriser la solution des problèmes régionaux.

Toutefois, à l'exception de la B.E.I., ces instruments n'existent encore qu'à l'état de propositions, voire même de simples projets ou suggestions.

### 1.- LA BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT.

61. La B.E.I. a été instituée par le traité C.E.E.; son organisation et son fonctionnement sont régis par un protocole annexé à celui-ci.

Elle occupe une place particulière dans la structure institutionnelle communautaire. Elle constitue en effet un organisme public autonome doté de la personnalité juridique et non directement rattaché aux institutions communes. Elle dispose d'organes propres, le Conseil des gouverneurs composé de ministres des Etats membres et le Conseil d'administration composé de représentants des Etats et d'un représentant de la Commission.

Elle a pour mission, aux termes de l'article 130 C.E.E de contribuer au développement équilibré et sans heurt du marché commun en facilitant le financement a) de projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées b) de projets visant à la modernisation ou la conversion d'entreprises et la création d'activités nouvelles appelées par l'établissement du marché commun, c) de projets d'intérêt commun pour plusieurs Etats membres.

La première catégorie de projets est évidemment à finalité régionale, la deuxième l'est également dans la mesure où elle couvre les régions industrielles qui souffrent de difficultés structurelles et doivent faire l'objet de reconversion.

62. Les interventions de la Banque consistent en l'octroi de prêts ou de garanties en faveur de projets s'inscrivant dans les catégories ci-dessus décrites. Elle se procure les ressources nécessaires à ces opérations en faisant appel au marché des capitaux. Ses emprunts sont garantis par son capital qui s'élève à 2025 millions d'unités de compte. L'encours total des prêts et garanties consentis par la Banque ne peut 50% du capital.

Celle-ci n'ayant pas de but lucratif, les prêts de la Banque sont accordés à des taux voisins de ceux pratiqués sur les marchés financiers.

La B.E.I. ne peut prendre aucune participation dans le capital des entreprises ni assumer de responsabilité dans leur gestion. De même il ne lui est pas possible d'accorder des bonifications d'intérêts ; celles-ci peuvent toutefois être accordées relativement à des prêts de la Banque par d'autres entités, par exemple les Etats, ou même la Communauté, dans les limites résultant des dispositions du traité en matière d'aides publiques.

La Banque pratique deux types de prêts : les prêts individuels destinés au financement direct d'un projet déterminé et les prêts globaux consentis à un organisme financier qui les utilise, sous le contrôle de la Banque, pour le financement de prêts directs aux investisseurs. (1) Il s'agit là d'une technique de décentralisation qui permet d'augmenter l'efficacité des interventions de la Banque.

Les prêts et garanties de la Banque peuvent être accordés à des entreprises privées ou publiques ainsi qu'aux Etats membres et aux collectivités publiques jouissant d'une autonomie financière suffisante pour garantir le remboursement des prêts. Les contrats sont conclus directement entre la Banque et le bénéficiaire sans passer par l'intermédiaire de l'Etat. Le Conseil d'administration a compétence exclusive pour décider

l'octroi de crédits et de garanties. Il jouit sur la matière d'un large pouvoir discrétionnaire dans les limites de la mission générale de l'article 130 et des directives relatives à la politique de crédit élaborées par le Conseil des Gouverneurs.

---

(1) Voy. des exemples de prêts de la Banque dans les rapports annuels édités par celle-ci.

63. Une question doit en conséquence être posée : celle de la cohérence de l'action de la Banque avec la politique régionale définie par les institutions communautaires.

En premier lieu, on doit présumer que la Banque s'inspirera volontairement dans son action des orientations de la politique régionale communautaire. On observera en outre qu'en plus du parallélisme existant sur un plan général entre l'article 130 et les objectifs régionaux du traité, les institutions disposent de moyens d'influencer la politique de la Banque.

Le Conseil des Gouverneurs est composé des mêmes membres que le Conseil des Communautés et n'est en fait rien d'autre que celui-ci. Les lignes générales de la politique de la Banque seront donc, en principe, en concordance avec les orientations communautaires. D'autre part, sur le plan de la gestion, la Commission, malgré le fait qu'elle ne dispose que d'une seule voix au sein du Conseil d'administration, jouit d'un poids particulier dans les décisions d'octroi du concours de la Banque. En effet, les projets doivent faire l'objet d'un avis préalable de la Commission ; si cet avis est négatif, le Conseil ne peut financer le projet en cause qu'à l'unanimité, alors que ses décisions sont normalement adoptées à la majorité.

Enfin on relèvera - ceci est une constante des mécanismes financiers communautaires - que la Banque ne peut financer aucun projet auquel s'opposerait l'Etat membre sur le territoire duquel il doit être réalisé.

## 2.- LE FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT REGIONAL

64. Le Fonds européen de développement régional doit être l'instrument principal de la politique régionale communautaire. Il est conçu comme devant compléter, sur la base de critères communautaires, les actions que les Etats entreprennent dans le domaine du développement régional, et contribuer de la sorte à la réalisation des objectifs régionaux du traité.

La proposition de règlement créant le F.E.D.R. a été présentée par la Commission au Conseil en juillet 1973. La création du Fonds avant le 1er janvier 1974 avait été recommandée aux institutions communautaires par la Conférence au sommet de Paris d'octobre 1972. Toutefois, le F.E.D.R. n'existe pas encore, le Conseil n'étant pas parvenu à ce jour à un accord sur sa création.

Les principales divergences entre les délégations n'ont pas porté sur la technique de l'intervention du Fonds, mais bien sûr l'ampleur de sa dotation budgétaire et sur la double clé de répartition entre les Etats membres de ses interventions, d'une part, de leurs contributions, de l'autre, et en conséquence sur leur situation nette à l'égard du Fonds.

On observera qu'il s'agit là de points qui ne figurent pas explicitement dans la proposition de règlement.

Cette proposition s'accompagne d'une proposition de règlement financier portant dispositions particulières applicables au F.E.D.R., elle a été complétée en outre par une proposition de règlement relatif à la liste des régions en faveur desquelles le Fonds peut intervenir (1).

65. Statut et gestion du Fonds. Le F.E.D.R. n'est pas un organe de la Communauté, il est une partie du budget de celle-ci affectée au financement d'opérations de développement régional (2).

Sa gestion est assurée par la Commission avec l'assistance d'un comité intergouvernemental.

Quant à sa composition, ce comité est analogue au comité du F.E.O.G.A., il est constitué de représentants des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission. Toutefois, à la différence des autres Fonds, ce comité intervient dans l'élaboration de la décision d'octroi du concours du Fonds selon "la procédure du comité de gestion" : en cas d'avis négatif du comité sur le projet de décision de la Commission (qu'il s'agisse du rejet d'un projet ou de l'allocation d'une aide), la décision adoptée par la Commission est transmise au Conseil qui disposera d'un délai d'un mois pour éventuellement prendre une décision différente à la majorité qualifiée.

On voit ici apparaître la volonté des Etats membres de limiter les possibilités d'action autonome de la Commission dans ce domaine politiquement sensible qu'est le développement régional, en tout cas le souci de contrôler son action. Il s'agira là d'un moyen qui leur permette notamment de veiller au respect des clés de répartition globales des crédits du Fonds.

(1) Voy. les textes au J.O. n° C 86 et 106/1973, ainsi que dans les doc. séances n° 152/73 et 205/73 du Parlement européen. Voy. également les Rapports DELMOTTE sur les propositions de règlement (doc. séance n° 228/73 et 276/73), les résolutions du Parlement européen du 15/11/1973 (J.O. n° C 108) et du 13/12/73 (J.O. n° C 2/1974), les avis du Comité économique et social du 25/10/1973 (J.O. n° C 8/1974 et du 29/11/1973 (J.O. n° C 37/1974)

(2) Sur l'exemple du Fonds social, la proposition de règlement financier prévoit l'inscription au budget de crédits de paiements pour l'année en cours et de crédits d'engagements pour les deux années ultérieures (art. 2); il est en outre prévu le report automatique des crédits de paiements restant dus pendant deux ans (art. 4).

La proposition de règlement prévoit en outre la consultation obligatoire du Comité de politique régionale préalablement à la saisine du comité du Fonds pour toute décision relative à des infrastructures d'un coût supérieur à 20 millions d'u.c. (art. 5 : 1).

66. Régions bénéficiaires. Ne peuvent faire l'objet du concours du Fonds que les investissements devant être réalisés dans les régions qui, appréciées selon des critères communautaires, accusent un sous-développement économique. L'article 3 de la proposition définit les critères à prendre en considération pour la détermination de ces régions. Ceux-ci ont été précisés dans la proposition de règlement établissant la liste des régions bénéficiaires.

Le caractère complémentaire de l'action communautaire s'applique à nouveau en la matière : les régions bénéficiaires doivent être choisies parmi les régions couvertes par des régimes nationaux d'aides à finalité régionale. En fait, il ne s'agit pas ici d'une restriction de l'action communautaire, mais d'une sélection des régions considérées comme en difficulté selon des critères nationaux, par la mise en oeuvre de critères tenant compte de la dimension communautaire de problèmes du développement régional.

Ces critères de sélection sont d'une grande importance pour l'efficacité de l'action du Fonds. Les moyens dont il dispose étant nécessairement limités, une trop grande dispersion géographique de son action risque de ne se traduire par aucune amélioration réelle de la situation régionale. Ses interventions doivent être concentrées sur les régions présentant les difficultés les plus importantes.

On pourrait soutenir que la solidarité communautaire ne devrait jouer qu'en faveur des Etats qui ne sont pas à même de faire face par leurs seules forces à leurs problèmes régionaux vu l'ampleur de ceux-ci. Ce serait là la situation inverse du principe indûment qualifié de "juste retour". Toutefois, tous les Etats présentent des régions se situant en dessous d'une moyenne communautaire. Le concept de solidarité communautaire serait mis en cause s'il n'avait qu'une portée interétatique et si de telles régions étaient exclues du bénéfice du concours du Fonds. Il est justifié qu'elles puissent en bénéficier, même si l'Etat dont elles relèvent est débiteur net à l'égard du Fonds.

Toutefois ceci pose le problème de l'ampleur de la dotation budgétaire de celui-ci. Un difficile équilibre devra être trouvé entre ces exigences divergentes.

Une solution intéressante est peut-être offerte par l'idée d'un Fonds "à deux tiroirs" : une fraction des crédits serait allouée uniquement aux Etats les plus défavorisés, l'autre étant répartie entre toutes les régions selon des critères uniformes.

67. Programmes de développement régional. Afin de contribuer à la formulation de politiques régionales efficaces et de permettre à la Commission d'apprécier les mérites des projets introduits auprès du Fonds, la proposition de règlement subordonne l'octroi du concours de celui-ci à l'existence pour la région où ils doivent être réalisés d'un programme de développement régional et à leur cohérence avec celui-ci.

Celle-ci est appréciée par la Commission qui - et elle dispose là d'un pouvoir d'orientation considérable - tout au moins au stade de la proposition de règlement - doit au préalable, on l'a vu, constater la conformité du programme avec les objectifs de la Communauté (art. 6).

68. Nature, limites et taux du concours du Fonds. Le Fonds pourra participer, par l'octroi de subventions en capital, au financement d'investissements dans les activités industrielles et de service d'un montant minimal de 50.000 u.c. ou d'investissements en infrastructures nécessaires au développement de telles activités.

Le caractère complémentaire du Fonds par rapport aux interventions des Etats se traduit par le fait que pour être éligibles au concours du Fonds, les investissements ci-dessus devront pour les premiers, bénéficier d'un régime national d'aides à finalité régionale et pour les infrastructures, être prises en charge en tout ou en partie par les pouvoirs publics.

Le volume du concours du Fonds est soumis aux maxima suivants :

- a) pour les infrastructures il ne peut dépasser 30% des dépenses effectuées par les pouvoirs publics;
- b) pour les investissements industriels, il ne peut excéder 15% du coût de l'investissement, ni 50% des aides accordées dans le cadre d'une région d'aide à finalité régionale. Ces deux limites jouent cumulativement.

Il y a lieu de préciser que ne sont pris en considération pour la deuxième que les bonifications d'intérêts et les subventions en capital (art. 4); l'investissement peut faire l'objet d'autres formes d'aides à fiscalité régionale ou d'aides à fiscalité non régionale, ce dans les limites résultant de l'application des articles 92 à 94 C.E.E. Ainsi dans les zones d'aides dans les régions centrales, le plafond maximum d'intervention de 20% devra être respecté (art. 4, 4).

Par contre, le concours du Fonds peut être autorisé en ce qui concerne les infrastructures sous la forme d'une bonification de trois points sur les prêts accordés par la B.E.I. (art. 4, § 3).

68 bis. Le taux du concours accordé en faveur de chaque projet retenu sera modulé à l'intérieur des limites ci-dessus mentionnées par la Commission, en prenant en considération l'importance de sa contribution à la solution des problèmes régionaux et l'ampleur de ceux-ci. Elle jouit dans cette fixation d'une grande liberté d'appréciation.

69. Conditions du concours du Fonds. Un investissement à réaliser dans une région couverte par le Fonds ne bénéficiera de son concours que si, au jugement de la Commission, il répond de manière suffisante aux conditions de fond établies par le règlement sous réserve des crédits disponibles. L'article 5 de la proposition de règlement indique les éléments dont doit tenir compte la Commission dans l'octroi des crédits régionaux (1). Ces directives sont libellées en termes suffisamment généraux pour conférer en la matière un large pouvoir d'appréciation à la Commission quant à l'opportunité du concours du Fonds et la possibilité pour elle de mener une politique de sélection et d'encouragement des investissements qui lui paraissent les mieux appropriés aux exigences du développement régional. Toutefois, les procédures d'octroi du concours est de nature à réduire la portée de ces considérations.

70. Procédure. Pour les modalités d'intervention du Fonds, la proposition de règlement n'a pas pris recours à la technique du financement direct et individualisé du règlement n° 17/64, comme c'était le cas dans les propositions antérieures de la Commission relatives à l'usage du Fonds (2). En effet, en règle générale la Commission n'est saisie qu'après que les autorités nationales ont décidé, selon le cas, de financer des dépenses d'infrastructures ou d'accorder le bénéfice de leur régime d'aides à fiscalité régionale et le Fonds intervient sous la forme de remboursement des Etats membres. Cette règle ne souffre d'exception qu'en ce qui concerne les infrastructures et les investissements industriels d'un coût supérieur à respectivement, 20 et 10 millions d'u.c., pour lesquels les Etats membres peuvent solliciter le concours du Fonds avant de décider de leur intervention (3). Les demandes de concours sont transmises à la Commission par les Etats, exclusivement les investissements inférieurs à certains plafonds font l'objet de demandes groupées par trimestre pour chaque région bénéficiaire. Pour ces demandes, après sélection des projets un taux unique de participation du Fonds est fixé. Pour les inves-

(1) Par exemple, cohérence du projet avec le programme de développement régional, avec les objectifs de la Communauté, l'incidence sur l'emploi.

(2) Cf. supra et infra § 72 et ss.

(3) Régent financier, art. 6.

tissements d'une certaine importance, le concours est décidé cas par cas, il peut être subordonné aux conditions qui paraissent nécessaires à la Commission (1).

Les raisons avancées à l'appui de ce système sont valables. Elles résident dans la nécessaire rapidité des procédures d'octroi d'aides aux entrepreneurs. L'aide du Fonds ne doit pas retarder les décisions que les Etats doivent prendre dans leur propre politique régionale (2). On peut en outre se demander si la Commission dispose des effectifs nécessaires pour traiter dans un délai utile pour les entrepreneurs les très nombreux dossiers intéressés par le Fonds.

71. Ce système de remboursement et d'intervention a posteriori est différent de celui de l'ancien Fonds social car excluant toute automaticité. Il a toutefois pour conséquence de la Commission sur l'orientation du développement régional sera plus diffuse. Toutefois, une fois informés des principes qui guideront son action, les Etats seront amenés à tenir compte de ceux-ci dans leurs propres décisions d'intervention s'ils veulent obtenir l'intervention du Fonds.

---

(1) Prop. de règlement F.E.D.R., art. 8 et règlement financier art. 6.

(2) Proposition de règlement sur le F.E.D.R., exposé des motifs.

### 3. LE FONDS EUROPEEN DE BONIFICATION D'INTERETS.

73. La Commission avait proposé en 1969 la création d'un Fonds européen de bonification d'intérêts pour le développement régional (1) et soumis au Conseil une proposition de règlement en ce sens en 1971 (2) dans le cadre du projet d'actions communautaires en faveur des régions agricoles prioritaires.

La création de ce Fonds qui ne devait être que temporaire, n'est toutefois plus envisagée actuellement par la Commission, qui a retiré sa proposition.

La technique de la bonification d'intérêts a pour avantage de faciliter la réalisation d'investissements en permettant à l'investisseur de ne supporter qu'une partie de la charge des intérêts relatifs aux emprunts qu'il doit contracter pour financer son projet. En outre, elle permet de favoriser la mobilisation de fonds considérables par l'utilisation d'un montant relativement peu élevé de crédits budgétaires.

A la condition qu'une telle aide soit jugée déterminante par l'investisseur, et que la décision d'octroi de la Communauté ait lieu a priori selon un système de financement direct modelé sur celui du règlement n° 17/64, non automatique mais comportant une marge d'appréciation suffisante dans sa gestion, la Communauté disposerait là d'un outil important de mise en oeuvre d'une conception communautaire de développement régional.

La proposition de 1971 répondait à ces caractéristiques. On observera en outre que les projets financés, dont la Commission devait apprécier l'intérêt, devaient s'intégrer dans des plans de développement élaborés par les Etats et soumis à son approbation.

On le sait, la technique de bonification d'intérêts n'est pas absente dans l'actuel projet de F.E.D.R. Son usage est toutefois limité aux seuls prêts consentis par la B.E.I. Si cette technique est jugée utile, une simple modification sur base de l'article 235 du règlement projeté pourra l'étendre aux prêts consentis par d'autres organismes.

(1) Dans le cadre de sa proposition d'une décision du Conseil relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional.

(2) J.O. n° C 90 du 11-9-1971, ainsi que le rapport MITTER-DORFER au Parlement européen (doc. séance n° 264/71) et la résolution de celui-ci du 16 mars 1972 (J.O n° C 36 du 12.4.72 p.28).

#### 4. LE SYSTEME EUROPEEN DE GARANTIE.

74. Comme l'instrument précédent, la création d'un système européen de garantie pour le développement régional a été envisagée par la Commission dans ses propositions de 1969. Toutefois il n'a fait l'objet d'aucune proposition de règlement de mise en oeuvre. L'idée d'un tel système n'a pas été abandonnée, sa création a été à nouveau évoquée en 1973 dans le rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie.

Le système envisagé en 1969 aurait été géré par la Commission et couvert par les Etats membres, selon une clé de répartition ad hoc. L'octroi de garanties pour le remboursement d'emprunts aurait été accordé en faveur de projets s'inscrivant dans le cadre de programmes de développement régional élaborés par les Etats membres et approuvés par la Commission. Le plafond des garanties aurait été fixé annuellement par la Commission.

A première vue on peut craindre un double emploi entre ce système et les garanties de la B.E.I.. Celle-ci considère toutefois que l'octroi de sa garantie ne constitue qu'un moyen accessoire de son action; de plus elle est tenue de respecter en la matière les principes d'une saine gestion bancaire, auxquels pourrait et même devrait ne pas être tenue la Commission, celle-ci devant assumer les risques qui ne seraient normalement pas couverts par les institutions financières.

Au delà du problème de l'utilité réelle d'un tel système, qui ne relève pas du juriste, on relèvera que cet instrument servira plus ou moins directement la mise en oeuvre d'une politique communautaire et permettra à la Communauté d'exercer une action plus ou moins directe sur décisions d'investissements selon que l'intervention de la Commission aura lieu a priori ou a posteriori, en prenant en charge une décision préalable de l'Etat concerné. En outre, si à la rigueur, les modalités de financement du système envisagées en 1969 peuvent être considérées comme compatibles avec le principe du financement des dépenses communautaires par des ressources propres, il semble que des modifications doivent leur être apportées pour tenir compte des pouvoirs budgétaires du Parlement européen. Un compte spécial du budget communautaire devrait être créé aux garanties affectées et le plafond annuel arrêté selon la procédure budgétaire ordinaire.

## 5. LA SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL.

75. Les instruments financiers envisagés jusqu'à présent constituent un cadre d'incitation à des opérations de développement régional, mais leur mise en oeuvre est subordonnée à des initiatives extérieures aux institutions communes: investisseurs privés ou publics, collectivités publiques, Etats membres. Il est possible que le besoin se fasse sentir de compléter ce cadre et de permettre des initiatives proprement communautaires en matière de développement régional.

La Commission a à plusieurs reprises envisagé la création d'une Société de développement régional (S.D.R.) (1) mais n'a à ce jour formulé aucune proposition précise à cet égard. La S.D.R. créée avec la participation financière de la Communauté, aurait pour mission de faciliter dans le cadre des opérations de développement régional menées par la Communauté, la recherche et l'information des investisseurs et l'assistance technique. Elle devrait en outre pouvoir prendre des participations temporaires et minoritaires dans des entreprises petites et moyennes créées dans le cadre de ces opérations. (1) Son accès au marché des capitaux devrait être facilité par une garantie communautaire.

La création de la S.D.R. soulèvera de nombreux problèmes juridiques (origine du capital, forme juridique de la société, droit applicable, rapports avec entités à compétences similaires des Etats membres) au nombre desquels on retiendra celui de son statut à l'égard des institutions communautaires.

76. Il est impensable que cette Société soit constituée comme une partie du budget de la Communauté et gérée directement par la Commission. Il y a tout lieu de croire que cette Société devra être créée comme un organisme distinct des institutions, doté de la personnalité juridique et d'une certaine autonomie d'action.

Dès lors se pose la question de la conformité au traité d'une telle Société. Peut-elle être créée par un acte de droit communautaire, sur base de l'article 235 sans porter atteinte aux principes définis par l'arrêt Meroni selon lesquels la délégation de pouvoirs ne doit

(1) Cf. Communication de la Commission au Conseil et proposition de résolution du Conseil du 19 juin 1972, (J.O. n° C 94 du 9-9-1972, p. 7 et P.E., doc. séance n° 89/72) ainsi que le Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie, point IV, (29).

porter que sur des pouvoirs d'exécution définis avec précision et dont l'exercice est pleinement contrôlé par la Communauté, ce qui exclut tout pouvoir discriminatoire.

L'action de la S.D.R. devrait sans doute être soumise à des lignes directrices édictées par la Communauté, vraisemblablement par la Commission, elle devrait néanmoins comporter l'exercice d'un certain pouvoir discrétionnaire permettant d'apprécier l'opportunité des actions envisagées.

Devant cette contradiction, on peut émettre les remarques suivantes:

- la jurisprudence Meroni concerne l'exercice du pouvoir de décision unilatéral des institutions participant de leur nature d'autorités publiques, or la S.D.R. ne disposerait pas d'un tel pouvoir.
- La B.E.I. constitue en quelque sorte un précédent pour la future S.D.R. A la différence du traité de Paris, celui de Rome a confié les interventions financières classiques des pouvoirs publics à un organisme distinct des institutions politiques. Il ne serait pas contraire au traité de recourir dans une circonstance analogue à cette même technique.
- Un autre précédent est offert par le Fonds européen de coopération monétaire, doté de la personnalité juridique, d'une structure propre et d'une large autonomie à l'égard des institutions de la Communauté.
- Il semble bien qu'il faille aller au-delà de la jurisprudence Meroni et rechercher avec J.V. LOUIS (1) dans la pratique des Etats membres et dans la convergence de leurs systèmes juridiques en la matière le fondement juridique de la création d'organismes tels que la S.D.R. ou le Fonds monétaire. En effet, dans le cadre étatique, les entités chargées de missions analogue à celle de ces organismes disposent traditionnellement d'une marge statutaire d'autonomie à l'égard des pouvoirs politiques au sens étroit, ce pour des raisons d'efficacité et de bonne gestion. Il est logique et même souhaitable que ceci soit transféré au niveau communautaire.

(1) Cf. J.V. LOUIS, le Fonds européen de coopération monétaire in Cahiers de droit européen, 1973 p. 255.

## 6. L'EMPRUNT REGIONAL.

77.- Afin de pallier l'absence de création du F.E.D.R. et de compléter son action lorsqu'il sera créé, il a été suggéré d'autoriser la Communauté à procéder à un emprunt d'un montant important qui serait affecté à des projets de développement régional. Le Comité économique et social a récemment émis de sa propre initiative un intéressant avis en ce sens (1).

Le produit de l'emprunt, qui devrait s'élever à un milliard d'u/c et auquel pourraient s'ajouter des ressources propres pourrait attribuer en faveur de projets à réaliser dans les régions prioritaires des crédits avec des bonifications d'intérêts et des subventions en capital.

La suggestion est intéressante. Elle semble s'inspirer des modalités d'interventions pratiquées dans la CECA pour les opérations de reconversion où les prêts peuvent être fournis aux entreprises à des conditions plus avantageuses que celles du marché financier par l'affectation d'une partie du prélèvement à la charge des emprunts contractés par la Communauté pour se procurer les ressources nécessaires.

Toutefois le traité n'a pas prévu expressément la possibilité pour la CEE de recourir à l'emprunt. Une révision du traité sur ce point a été proposée par la Commission, mais le principe du recours à l'emprunt ou, en tout cas, l'autorisation d'un emprunt particulier semble pouvoir être fondé sur l'article 235.

Le Comité recommande un système de financement direct des projets par la Communauté, la décision étant adoptée par la Commission et son exécution confiée à la B.E.I. qui serait chargée de gérer à titre provisoire le produit de l'emprunt.

Il y a toutefois lieu d'observer que la C.E.E. ne présente pas de garanties aux prêteurs éventuels, si ce n'est par une utilisation à cette fin de ses ressources propres ou des contributions des Etats membres. De plus, le service des prêts accordés ne permettrait pas l'amortissement complet de l'emprunt puisqu'une part de celui-ci aurait été utilisée par définition à fonds perdus. Il résulte de ceci que des ressources propres et donc des dotations budgétaires devront nécessairement être affectées à cette fin.

On peut en conclusion se demander si un tel emprunt constitue bien une solution d'attente de la création du F.E.D.R. et s'il ne soulève pas aux plans juridiques et de la technique financière plus de problèmes encore que celui-ci.

### CHAPITRE III.- CONSIDERATIONS GENERALES.

#### 1.- COORDINATION DE L'USAGE DES INSTRUMENTS COMMUNAUTAIRES.

78. La réalisation d'une politique implique la mise en oeuvre ordonnée d'instruments appelés à favoriser la réalisation des objectifs assignés à celle-ci. La mise en oeuvre de la politique régionale communautaire implique donc de la part de la Communauté et particulièrement de la Commission, une coordination de l'usage des instruments susceptibles d'exercer une incidence régionale dont elle dispose, spécialement des instruments financiers.

Le souci d'une coordination des instruments financiers n'est pas absent des textes communautaires où l'on trouve des formules du genre "La Commission veille à ce que les activités du Fonds soient en harmonie avec celles de la B.E.I. et du Fonds social." (1)

En réalité, il s'agit plutôt d'une directive de bonne administration qu'une obligation contraignante aux contours précis.

Cette coordination est en effet malaisée à réaliser : les instruments visent des objectifs variés, entre lesquels des priorités doivent être établies ; les modalités d'intervention varient selon les instruments et relèvent de secteurs différents de l'administration communautaire. (2)

A cet égard, les procédures de coordination interne des services de la Commission devront être renforcées.

On relèvera que la Commission a donné un bon exemple de ce que pourrait être cette coordination dans sa communication de 1971 relative aux actions communautaires dans les régions agricoles prioritaires. (3)

79. En outre, l'usage des instruments est subordonné à des initiatives extérieures à la Communauté. L'usage coordonné des instruments communautaires dépend en large partie de l'élaboration au plan national ou, de préférence, régional de programmes de développement visant tous les aspects de celui-ci et envisageant le recours pour leur financement aux diverses aides communautaires. Un progrès substantiel sera réalisé lorsque seront opérationnels les programmes envisagés par la proposition de règlement sur le F.E.D.R.

---

(1) Règl. n°17/64, art. 17, § 3.

(2) Sur les liaisons avec la B.E.I., cf. chapitre précédent.

(3) J.O. n°C 90 du 11-9-1971, p. 4.

## 2.- CONTROLE DE L'USAGE DES CONCOURS COMMUNAUTAIRES.

30. Toutes les réglementations relatives aux instruments financiers de la Communauté veillent à ce que l'usage des concours communautaires soit effectué conformément à leurs dispositions et aux indications contenues dans les projets retenus.

Dans les cas de financement direct et individualisé, sous réserve de légères variantes, elles prévoient à cet effet des contrôles communautaires effectués en liaison avec les autorités des Etats membres et, le cas échéant, une sanction sous la forme de suspension, réduction ou suppression du concours et du remboursement éventuel de tout ou partie de l'aide allouée. (1)

Le retrait doit faire l'objet d'une décision de la Commission. Le recouvrement éventuel est effectué par l'Etat membre concerné.

31. Cette procédure pose le problème de la protection des intérêts bénéficiaires des aides. La décision de retrait peut leur être adressée directement (notamment dans l'hypothèse où la décision de concours leur est notifiée). Si elle ne l'est pas et n'est notifiée qu'à l'Etat concerné, une telle décision concerne directement et individuellement le bénéficiaire au sens de l'article 173 CEE et les principes dégagés par l'arrêt Toepfer (aff. 106/63) trouveraient à s'appliquer. La Cour pourrait ainsi contrôler la légalité des décisions de retrait et vérifier notamment si leur motivation est suffisante. Ce contrôle pourrait intervenir sur base de l'article 173. Il le pourrait aussi dans le cadre d'un recours préjudiciel porté devant la Cour par une juridiction nationale devant laquelle un bénéficiaire contesterait la légalité du recouvrement opéré ou décidé par les autorités publiques en exécution de la décision de la Commission.

## 3.- SITUATION DES AUTORITES REGIONALES.

32. Le régionalisme tend à se développer au sein des Etats membres de la Communauté selon des formes et des intensités variées, et engendre ou consacre l'existence d'entités régionales à caractère politique, dotées de certains pouvoirs plus ou moins affermis à l'égard du pouvoir central et d'une certaine autonomie financière. Leurs compétences sont variées, mais concernent en tout cas la promotion du développement économique régional. Dans certains cas, ce problème a d'ailleurs été la cause déterminante de la création d'autorités

(1) Voy. par ex. pour le F.E.D.R., prop. de règlement, art.10 et prop. de règlement financier, art.9; pour la proposition relative à des primes du F.E.O.G.A. pour emploi non agricole, prop. de règlement, art.14,15,16 et régl.n°729/70, art. 8 et 9.

régionales.

La question se pose dès lors de déterminer quelle est la situation de ces autorités au regard de la politique régionale communautaire. Etant donné la grande diversité de leurs statuts juridiques, la réponse devra rester à un niveau assez général. (1)

83. En ce qui concerne la coordination des politiques régionales des des Etats membres, il faut admettre que les autorités régionales seront soumises aux décisions communes qui interviendront en la matière. Elles devront se borner à tenter d'influencer dans un sens favorable à leurs intérêts et dans le cadre des législations nationales les représentants de leur Etat au sein des instances communautaires.

La soumission des instances régionales aux règles communautaires est tout particulièrement sensible en ce qui concerne les régimes d'aides aux entreprises. Les articles 92 à 94 du traité s'appliquent à elles y compris les principes de coordination des régimes généraux d'aides à finalité régionale.

Les Etats ont intérêt à prévoir dans la législation nationale l'obligation pour les autorités régionales de se conformer aux procédures de l'article 93. On doit également reconnaître comme légitime le fait que les autorités centrales se réservent le droit de "paralyser" des dispositions régionales qui contreviendraient aux articles 92 à 94, en raison de la nécessaire primauté du droit communautaire et des articles 5 et 169 du traité. (2) Par contre, il n'est pas nécessaire à une bonne application du traité qu'ils se réservent le droit d'exercer un contrôle préalable à celui de la Commission sur des aides instituées par une région, car ils ne peuvent préjuger de l'opinion de la Commission, celle-ci disposant en la matière d'un large pouvoir d'appréciation. A tout le moins, un tel contrôle national de la conformité au traité d'aides régionales ne devrait pas, en cas d'avis négatif de l'Etat, interdire la saisine de la Commission. Ceci n'empêche que les Etats peuvent estimer opportun d'instituer pour des raisons nationales un contrôle de la légalité et même de l'opportunité des aides créées par les régions.

(1) Voy. VALENTI, Appunti sulla natura giuridica dei rapporti tra la Comunità europea, lo Stato et le Regioni, in *Revista di diritto europea*, 1973, p. 103 et suiv.

(2) On relèvera dans cette perspective que le statut des régions italiennes comporte l'obligation à charge de celles-ci de respecter les engagements internationaux de l'Etat italien. La Cour constitutionnelle a annulé des lois régionales sur cette base. Voyant là un principe général, cette Cour a, le 9 juillet 1969, déclaré inconstitutionnelle une loi sicilienne contrevenant aux articles 92 et 93 CEE, malgré l'absence de cette disposition dans le statut sicilien.

On peut soutenir en outre que la présentation des projets d'aides des régions à la Commission constitue une compétence liée pour les Etats, c'est-à-dire les autorités centrales. Il en est ainsi au regard du droit communautaire, rien dans celui-ci ne permettant de considérer que les Etats trouvent dans l'art. 93, § 3, la faculté de ne pas présenter ou de mettre à néant des aides des régions.

On relèvera à cet égard que la Commission a été amenée à se prononcer à diverses reprises sur des aides instituées par des autorités régionales. (1)

84. Les autorités régionales disposent-elles d'un accès direct aux instruments financiers communautaires et peuvent-elles bénéficier de leur concours?

D'une manière générale, les autorités régionales peuvent bénéficier des concours communautaires, soit directement pour des projets dont elles supportent la responsabilité financière, soit indirectement pour des projets à la réalisation desquels elles apportent leur aide.

Elles peuvent être considérées comme des autorités publiques "au sens de l'article 4 du statut du F.E.D.R.", comme des "administrations publiques" au sens de l'article 8 de la décision de réforme du Fonds social, comme des bénéficiaires ou des auteurs de projets publics au sens des règlements utilisant la technique du règlement n°17/64.

Toutefois leur accès direct auprès des instances communautaires n'est pas garantie par le droit communautaire. Les demandes doivent être introduites par l'Etat membre concerné et, même, souvent faire l'objet d'un avis favorable exprès de celui-ci pour être recevables. L'accès direct prévu dans le cadre de la B.E.I. peut également être paralysé par un tel avis défavorable.

Le droit communautaire ne pourrait imposer aux Etats membres l'obligation d'accorder à leurs autorités régionales un accès direct aux instances communautaires. Ceux-ci restent libres d'aménager leur ordre institutionnel interne comme ils l'entendent sous cette réserve qu'un manquement peut être constaté à leur charge quel que soit le statut de l'autorité à laquelle il puisse être imputé, et qu'ils doivent tenir compte en la matière de l'engagement souscrit à l'article 5 CEE. Ceci vaut en tout cas pour l'état actuel de la construction communautaire.

---

(1) Voy. par exemple, IIème Rapport sur la politique de concurrence, § 92.

*de jure?*

Par contre, les Etats membres sont libres d'organiser comme ils l'entendent leurs relations avec la Communauté, il leur est loisible de tenir compte de l'intérêt des autorités régionales à entretenir des relations directes avec les instances communes. En conséquence, les ordres juridiques internes peuvent stipuler que les autorités centrales n'exerceront pas de contrôle d'opportunité sur les demandes de concours communautaire formulées par les autorités régionales, que de telles demandes seront automatiquement transmises à la Communauté et réputées bénéficier d'un avis favorable de l'Etat concerné au sens de la réglementation communautaire.

35. On observera enfin que le projet de décision relatif au Comité de politique régional prévoit que celui-ci pourra entretenir des rapports avec les "milieux régionaux" intéressés; ce qui constitue une très légère atténuation des principes ci-dessus évoqués. D'autre part, il ne semble pas que l'on porterait atteinte à ceux-ci si l'on reconnaissait le droit ou imposait l'obligation à la Commission de consulter les autorités régionales "compétentes" dans la procédure d'examen des demandes de concours des instruments financiers dont elle a la gestion et assume la responsabilité.

#### 4.- POUVOIR BUDGETAIRE DU PARLEMENT EUROPEEN.

36. Quelle est la nature, au regard de l'article 203 CEE, des dépenses du F.E.D.R. ? S'agit-il de dépenses résultant obligatoirement d'un acte arrêté en vertu du traité, auquel cas le Parlement ne pourrait formuler à leur sujet que des propositions de modification de projet de budget ?

La question est d'importance pour l'équilibre institutionnel de la Communauté et le renforcement de son caractère démocratique.

Bien que ce ne soit pas ici le lieu d'un commentaire de la notion de "dépenses obligatoires", quelques remarques peuvent être formulées à ce sujet.

- On relèvera que la "liste Harmel" établissant le catalogue des dépenses non obligatoires, ne vise pas des dépenses analogues à celles du futur F.E.D.R. en l'occurrence celles de la section orientation du F.E.O.G.A.

- La notion constitue-t-elle un critère abstrait de distinction qui puisse être utilisé pour répartir en deux catégories les dépenses communautaire ou bien au contraire s'agit-il d'une notion dont le contenu ne peut être précisé que par voie d'énumération arbitraire ?

UNIVERSITÉ DE LIÈGE - FACULTÉ DE DROIT  
INSTITUT D'ÉTUDES JURIDIQUES EUROPÉENNES

---

SEPTIÈME COLLOQUE SUR  
LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

7, 8 et 9 novembre 1974

L'EUROPE ET SES RÉGIONS

6

A VIEW OF REGIONAL POLICY.

FROM THE OUTSIDE.

R A P P O R T

d e

John D. B. MITCHELL

Salvesen Professor of European Institutions

University of Edinburgh.

---

## A VIEW OF REGIONAL POLICY FROM THE OUTSIDE

by

Professor J. D. B. Mitchell  
Salvesen Professor of European Institutions  
University of Edinburgh.

---

A critic, particularly one outside a governmental machine, should not be regarded as necessarily hostile. On the contrary; he may be friendly and may even try, being unofficial, to express matters which it is more difficult for the official to raise. It is in that spirit that the writer approached this report. Certainly anyone who looks for an outright attack may stop listening at this point. All that one hopes to do is to highlight some matters, and to set the scene for a debate.

### I. Introduction

Some initial definition of subject matter is necessary. I have assumed that the centre piece is the Report of the Commission of May 1973 on Regional Problems in the enlarged Community<sup>1</sup> and the consequential proposals for a regional development fund, and for a committee for regional policy<sup>2</sup>. That assumption means that one is primarily concerned with economic questions; though on that specific point the proposals of the Commission have attracted criticism<sup>3</sup>. Indeed, in each of his reports and in each of his interventions on the Commission's proposals M. Delmotte, among others, has re-emphasized the importance of a broader approach. One must take things as they are; hence this point of definition matters, since, clearly, in those terms one is not talking, in the first instance of a whole regional policy in a wide sense. A regional policy in that sense raises many broader issues which are first sociological, but ultimately profoundly political. The earlier report of experts makes this clear " Dans les régions où les structures économiques sont médiocres ... la population active n'a pas l'occasion d'acquérir l'expérience professionnelle dans les techniques modernes et l'influence du milieu ambiant est déprimante. " Education, and its whole infrastructure can be an important element in a regional policy, and educational facilities, or their lack, can be important contributory causes of immigration or a disincentive to re-population. The point is a commonplace one, and is underlined in the 1973 Report<sup>5</sup> and in the Delmotte Report<sup>6</sup>, where the lack of such facilities is said to be often the fundamental obstacle to development. Such matters are also implicit in the Commission's insistence on the moral justification for a regional policy and (in §13 of the 1973 Report) on the importance of maintaining living local communities. Yet such restriction of theme is, in one sense, helpful. One can avoid, in this gathering, any elaboration of the meaning of the words "standards of life". It is clearly

an error to confuse regional policy with industrialization even though, paradoxically, that is the common expectation. There are those who, rightly, reject for themselves an urban society. Land utilization, as a concept, also obviously involves the use of land and similar resources for purely recreational purposes, among others. Indeed, in parts of the Community such use is steadily rising in importance. To extend the subject matter into these speculative fields is not the purpose of this colloquium, and to that extent the narrowness of definition is helpful. Moreover, as will appear, it would seem that, at this point of time, the Commission had no realistic possibility of assuming a wide definition if its proposals were to meet with acceptance. It is clear, though, that the wider considerations were not entirely neglected.

One other introductory remark must be made which follows in the same line of thought. Although, in the proposal on Education in the European Community, the Commission (once more) recognizes the link with regional policy, it also recognizes how difficult, at this time, it would be to define with any precision the Community interest in the subject which penetrates so far within the life and habits of the Member States and their citizens. This difficulty is also inherent in regional policy, a policy which is, in the end of the day, concerned with the transfer of resources. The 1973 Report rightly says that the policy should not be seen simply as a means by which "the betteroff regions are forced to subsidise those less fortunate, they will in fact be contributing to a richer quality of life for themselves." While this is undoubtedly true, there is immediately posed the question which was put by MM. Kasper and Stahl "On doit se demander si des transferts de cette importance et de cette durée trouveront l'appui de l'opinion publique et des Parlements dans les pays-membres qui supporteront la charge du transfert. La solidarité européenne, et non plus les liens traditionnels de solidarité nationale devra constituer la base de financement des politiques régionales." The perception of this "richer quality of life" comes at a later stage. Immediately there is the perception of favours granted elsewhere and denied in the particular locality. European solidarity is not a constant, the degree of that solidarity varies markedly from place to place and from policy to policy, as attitudes in the United Kingdom to regional and to agricultural policies clearly demonstrate. For the moment, attitudes depend upon the relationship in which one stands to the policy in question. Thus, it is important to regard regional policy as being, in the immediate future, the generator, or potential generator, of a sentiment of European solidarity. It is not, at the moment, a consequence of any such sentiment and the whole must be judged as such a generator. It is that circumstance which creates some of the difficulties, but can also produce benefits of a long term kind.

## II.- The nature of regional policy.

In this introduction it may also be worthwhile underlining certain characteristics of regional policies in general which are relevant to these proposals. Regional policy is full of apparent paradoxes. Certainly, at the national level, (and I suspect finally at the Community level) while ...

it may be administered in the region, and while particular projects should owe something to regional initiative, the strategy needs to be determined centrally, and certain instruments which are capable of being used only by the central authorities are essential to its operation. Experience in the United Kingdom suggests that the location of industry may require more active measures than the mere offer of incentives. The refusal of industrial development certificates can, admittedly, depress development in certain regions, but such a refusal does not by itself guarantee that there will be a movement of industry to Development Areas. A company may simply decide against development, or decide to wait for changed times. On the other hand, a conditional grant of such a certificate may mitigate the depressing effect of refusal by limiting, but not excluding, development in a congested area. At the same time, it may stimulate the disordered development by making the permission for the limited development in areas which stand in need. There are clear examples of this process in the motor industry, but such techniques are only capable of use, granted the intervention of central authorities. Clearly, unless the two areas in question fall under the same regional authority, there is no possibility of using such a technique, nor would there be any desire to do so, for one region would have no interest in thus displacing development to another. A national policy for the re-location of industry regionally can in the end on the day only be administered by national, i.e. central, authorities, or, if by regional authorities within a framework determined by the central ones. There is a recognition of this in the Troeger Report and in the subsequent amendment of the Basic Law of the Federal Republic of Germany in 1969. It can be argued that the amendment in Art. 91a and the later law of the same year, following that amendment, the law upon the Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur are simply constitutional and legislative recognitions of this circumstance. Although the basic principle of the resultant scheme is that of co-operation, nevertheless, even if in that system the retained initiative of the länder is also marked, this example shows the force of the centripetal element inherent in the working of regional economic policy.

There is a further and obvious human reason for retaining a strong element of central authority within the process. Regional policy cannot be isolated from other elements of economic and social politics and must fit within a larger plan. It is perhaps one of the virtues of the German system, as seen from outside, that it does produce a reconciliation of conflicting aims and assessments. In the United Kingdom the Economic Planning Councils and Boards were intended to provide effective machinery for regional economic planning within the framework of a national plan with the Councils (resembling in their composition the C.O.D.E.R. in France) being concerned with strate-

gy while the Boards (being made up of officials) were concerned with the co-ordination within government. In a sense, the Councils had a task of analysis and assessment on the basis of which proposals could be made. The difficulty was that, unlike the German system, the regional plans had to fit within a national plan already made. As has been pointed out, if there were false assumptions in that national plan they were inevitably repeated in the other regional plans. The theoretical structure underwent a change. To some extent, as was humanly predictable or inevitable, the Councils tended to become lobbies for their region, primarily concerned with attempting to gain as much as was possible for their region - thus the more prosperous were primarily concerned with the physical conditions for their expansion. There was nothing remarkable, or even British, in this - M. Debré had earlier written of the working of similar institutions "Il est une forme moderne de particularismes régionaux qui sert de canal à des revendications économiques et sociales, dont elle augmente la violence en insistant sur leur caractère territorial" and he spoke of the threat on local considerations being elevated to the level of "la grande politique". It was, to stick within the same models, a mark of this that the Planning Councils of Wales and Scotland were presided over by a Minister. It can be argued that this was done to ease the access of the Councils to the whole apparatus of government. It seems more plausible, in the light of recent history, to conclude that the presidencies thus determined were chosen as some safeguard against the sort of consequences which M. Debré was considering. (It might be added that he drew certain conclusions about this problem in an European setting which need not be so readily accepted as his general observations.)

A second paradox is that though the choices made are largely political, or at least have a high political content, the role of parliaments in the planning process is, for the moment, limited. The political significance of choices which are sometimes regarded as economic, is made in the Report of the Committee on Agriculture on the proposal of the Commission on national aids under the common structural policy for sea fishing. Speaking of derogations from the general principles, under which the limits to aids can be increased in those regions which have particularly unfavourable conditions, the Report remarks "The establishment of the regions to benefit from special derogations is a task essentially political in nature and should be undertaken at the outset by the appropriate political bodies."<sup>12</sup> The nature of the choices is undoubtedly correctly emphasized. The remarks earlier made in regard to the Planning Councils in Scotland and Wales merely reinforce the point, for it was in relation to such parts of the United Kingdom that this political character could have its greatest effect. Nevertheless, the conclusion drawn is not so clear. Professor Wiggy distinguishes clearly the role and place of the cultural councils in the linguistic regions of

Belgium from those to be concerned with regional economies, the large autonomy of the former being greatly reduced, and the latter becoming merely agents of decentralization,<sup>13</sup> whereas in the former case authority, even to make laws, could be given. There appear to be two reasons which are at work. The conflicts of this dichotomy will no doubt need resolution. On the one hand there is the very considerable technicality of regional planning. On the other hand it is claimed by one notable expert in the field "that policies have sometimes been adopted primarily in response to political and social factors and have failed to achieve the desired results because they have been insufficiently based on economic realities"<sup>14</sup>, but, to be fair, the same author, as economist, also criticises the adequacy of the information available to the economists and the use made of what was available. That is to say that the likely success of purely intuitive proposals which will be dominated by the first set of considerations, which are purely political, is not high, but on the other hand the real task of criticism of proposals put forward on a more scientific basis is a task which calls for considerable expertise. In such economic areas traditional democracy works, today, somewhat unevenly. While we remain rigorously opposed to inflation we all have a regrettable tendency to vote for, or to accept, many of the things which cause inflation. Hence there is a tendency to keep regional policy within what is commonly called a technocratic framework. It has been said "La croissance économique concerne le 'peuple réel' et non le peuple idéal et en quelque sorte désincarné imaginé par Rousseau. Or c'est le citoyen raisonnable, et non l'individu placé dans une situation économique donnée qui reste le principal sujet de la démocratie politique... A première vue, on ne voit guère comment inclure la politique de croissance économique dans ce cadre politique."<sup>15</sup> In practice, economic actors play a different role in the field of economic planning from the role which they play, or which is appropriate to them, in general politics. They become much more specific collaborators in the execution of schemes and have, it would seem, a different role in the formulation of schemes. The difficulty is seen generally. Thus there is criticism of the lack of democratic content in the German process<sup>16</sup>, though it could be said that, by reason of the role of Ministers therein, at least the indirect effect of the democratic process is perhaps more strong there than elsewhere.

If one wanted to take a concrete example to illustrate this part of the discussion one could take the factual situation underlying Aff. 70/72<sup>17</sup> concerning the Federal Republic. The Federal Government had proposed one law relating to investment subsidies. An amendment adopted by the Bundestag had the effect of extending in time subsidies, which were regarded as insufficiently differentiated, and which operated within mining regions. To this indiscriminate extension the Commission took exception, and, it would seem, simply from reading the facts as reported, that it was an extension which, one must assume, the Federal Government had not deemed necessary. It had not envisaged such an extension, and, indeed, the economic justification

for the extension was not maintained. Thus one is led to conclude that the democratic process had caused a falsification of an economic scheme. There are indeed inevitable pressures which will tend to produce such results, for the easiest decision to defend politically is that of uniformity, whereas what is required is a rational discrimination, and it may be that that is easier to justify before a form which is not essentially political. In saying that one is thinking of the application of a policy rather than of general principles - for the activity of the European Parliament has been considerable and fruitful in this field, but it is a Parliament condemned or born to act in novel ways.

### III.- The application at Community level.

If one turns from this broad background at the national level, which nevertheless says something about regional policies in general, to the Community aspect, it is evident that a Community Regional Policy poses immediately the issues of a system of mixed administration by Community and national agencies, but more importantly it poses questions about the whole of the constitutional structure of the Communities and of the Community/Member State relationships in areas which are politically sensitive. A degree of collaboration between national and Community authorities was in any case foreseen in article 93 (EEC), and one notes in Aff. 70/72 the reference to the joint work of the two sets of authorities. It is though perhaps true that the acceptance by the Court in that case that is open to the Commission, not merely to require abolition or alteration of the regime of the aids in question, but also to require, reasonably, specific measures (in that case re-payment), goes farther than the draftsmen of the Article might originally have supposed. The interpretation follows, though, the economic necessity, but it intensifies the problems of the relationship of the two levels of authorities. That relationship perhaps in its turn intensifies one of the problems just mentioned, the problem of real communication both with the ordinary citizen and with the economic actors. Both are faced with a complex decision making process involving, (apart from the lower levels of government) the interlocking actions of Community and national authorities, which is not fully comprehended. In such a situation confusion may easily breed resentment which may not always be rightly directed. In another sense this impact on intra-Community relationship was recognized in the Communiqué of the Paris Summit when it speaks of the "structural and regional imbalances which might affect the realization of Economic and Monetary Union", or when, as it is sometimes put, it is said that a Community regional policy is essential to replace those national instruments of adjustment which would be excluded in Economic and Monetary Union. The two sides are linked in the 1973 Report.<sup>18</sup> Community support is the counterpart of national acceptance of the disciplines essential to monetary union. There is truth in this since at the national level a regional policy is sometimes regarded as just such a corrective, since equivalent economic or monetary levers to those now possessed by the Member States, but the use of which is

in the future to be controlled within Community mechanisms, are clearly not currently possessed by regional authorities. It is sometimes argued, for example, that if a region, such as Scotland, had control over its currency its regional problems would be eased. In the short run this might be true, though in the long run no enduring solution could thus be found. It is also true that a monetary union supposes shifts, in the general, or Community, interest of national choices or preferences in the balance between inflation and unemployment, such choices have consequences at the regional level. Those effects in their turn are reflected in internal political pressures.<sup>19</sup> Thus an intensification of intra-Community relationships at a more general and political level is also involved.

It is certainly possible that these links between regional policy and monetary union, real as they are, have been over-emphasized, and to that point it will be necessary to return. Certain, or many, of the problems exist already without monetary union. It may be that, in this context, links with other policies are just as important in emphasizing these problems. Thus one could argue that the link with competition policy, particularly in the aspect of it which is concerned with state-aids, is a important in provoking the same demands for communication and understanding.<sup>20</sup> It is in relation to such aids that internal political pressures manifestly exist, and it is in relation to them both in generalized terms - (as, for example, in the definition of central areas the overall limitation of aids in those areas) - and in specific terms - (in the context of specific industry, or plant) - that the general interest may require restriction of national interventions. That is only one side of the problem. On that side the problem is to induce acceptance, at the national level of politics and of planning, that the dimension of the general or Community pattern is important, even in the working of the relationship of region and centre within a Member State itself. All the immediate political pressures may well work, at that point, in an opposite sense. A familiar bi-lateral relationship becomes more complicated. The counterpart, the other side, is an adjustment of the focal distance of a region, to adjust feeling within a region to the acceptance of the wider whole. To this extent there is involved almost a shift in senses of loyalty, or at least of comprehension. Whenever the Community cornucopia, modest or large as it may be, chooses to pour out its blessings here rather than there it will create discontent unless there is created the wider perception. Thus it is that it seems to me that in the present state of the construction of the Communities' constitution, a Community regional policy is essentially disruptive of previous conditions (disruption need not be unwelcome). It creates, or will create to the extent that it successful, a new centre from which benefits may be received and which thus, to some extent, becomes desirable, but in any event it produces a conjoint benefactor and exclusive loyalty is affected. It is for that reason that it challenges in a more general way than does other policies existing limits of "loyalty" or authority, and the greater the success the greater the challenge. It is in this respect that it can prove to be a generator of a same of solidarity.

It is therefore worth emphasizing the proposition that coincidence of evolution or of integration across the board is not to be expected. It is obviously an inconvenient form of "government" but it is an unavoidable and not an impossible one. At the extreme there will remain for some time a distinction between integration so far as it affects external relations and in so far as it affects internal affairs.<sup>21</sup> It is as true that a like unevenness will, for some time, be apparent even in internal affairs because of the different impacts of particular policies. The inconvenience of this is that that unevenness may itself hamper the transfers of loyalty or of expectation where the "centres of gravity" of separates, but related policies, are markedly different. This latter inconvenience may be accentuated in the field under discussion, because at the same time, as some decisions of the Court show, we are entering a period in which the autonomy of the various Treaty policies can no longer be maintained. Increasingly they are becoming intertwined.<sup>22</sup> This is not remarkable, because it was in the nature of the Treaty, and of economic life which cannot be neatly separated into Chapters. Nevertheless, there is a break between this reality and the general perception of it. In a "popular" view, which is not simply that of the most simple men of the street<sup>23</sup>, this "break" when coupled with other misconceptions can produce difficulties. The Common Agricultural Policy has had to bear many burdens. Apart from its own purposes it was, at one time, even thought, by some, to be the means, on which prices were calculated on the base of a unit of account and granted the significance of agriculture within the original Member States (and indeed some of the new also), of achieving a degree of monetary integration by a side-road. Facts have denied the theory. It has also been regarded as being in some sense a regional policy, especially on the orientation, or guidance, side. Particularly in the proposal relating to hill farming there was some element of this. Yet clearly it is not such a policy. It is not even a substitute for a regional policy. It has obvious regional implications. It can do something to attenuate the absence of a regional policy but ultimately the re-structuring in that field in fact increases the need for a full regional policy. That characteristic it shares with any industrial policy. There are certainly some autonomous aims of an industrial policy in relation to certain sectors of industry, but actions related even to such aims cannot be regarded in complete isolation. Even the implantation of a research station under the Euratom Treaty cannot be accepted as being thus isolated. The location of the Royal Aeronautical Research Station in the United Kingdom was probably one of the governing factors in determining the location of the aeronautical industry, and no-one would deny the regional impact of the establishment of the atomic energy installations at Dounreay in the far north of Scotland, with an impact on schooling and many social conditions and amenities.

Where disparities in the centre of gravity of different policies exist, not only is there difficulty in co-ordinating them, but also there arise problems of creating for those affected by them an understanding of the whole impact which is necessary to the acceptance of

particular decisions which appear to be locally disadvantageous, an understanding which is essential to forming a balanced view. In the context of regional policy this is important, for perhaps too much is expected of it, and the wrong things are expected of it. If it be true that there exists, or may exist, an imbalance in the contributions of Member States to the Community budget, certainly a regional fund cannot be a means of correcting it unless the size of the Fund is disproportionate and its uses are distorted, yet sometimes it is thought of in that way. Again it should not be regarded as a means of balancing other expenditure, yet it has been built up in popular thought as having that consequence. Even the expectations which have been raised by the debates on the matter may be exaggerated. At best a regional policy can stimulate change, but only when other conditions are favourable. Thus, because of its impact on the national political scene, and because of its local impact, it is perhaps a policy which requires means of communication and of information to a greater extent or intensity than any other. Two aspects of this are emphasized on the proposals - the need to ensure better information for both public and private investors of available possibilities and need for the Committee for Regional Policy to listen to interested parties in the regions and the social partners.<sup>24</sup> This is already an opening up and an advance on the proposals of 1969, though the advance may not be sufficiently great.

#### IV.- The current proposals : the structures and their limitations.

It is against this background that the current proposals must be discussed and assessed. Their essential characteristics are clear. First is the purpose to complement the actions of Member States, rather than to provide any substitute for actions by them. Essentially the Regional Development Fund tops up expenditure by the national authorities. Second, it follows that, to a great extent, the concern is with the co-ordination of national programmes. Co-ordination, includes an assessment of coherence or consistency with Community programmes or objectives, but nevertheless the initiative remains with the Member States. It should not be forgotten that by Art.6 of the proposal Regulation on the Regional Development Fund, the Commission has to confirm the conformity of regional programmes with the Community's objectives, and so the word co-ordinate may be too weak, but the point of the source of the initiative remains. Third, there is the objective of a more continuous study of the effectiveness of techniques, of the impact of Community instruments, and of the co-ordination of Community measures. These last are primarily the function of the Committee for Regional Policy, a body which can be thought to be one for research in contrast with the Regional Fund Committee. The latter is a body to monitor and to advise broadly within the procedural framework of the Management Committee procedure (with the exception that there is no provision made for the case of the failure of the Fund Committee to render an opinion).

The role of the Committee for Regional Policy should be emphasized. The 1973 Report underlined the difficulties of obtaining comparable data over the whole Community, and that even the statistical material used in the Report should be treated with reservations.<sup>25</sup> In its conclusions the 1973 Report states "The tasks which the Commission proposes should be entrusted to the Regional Policy Committee shows the distance which has yet to be travelled in order to bring into being a Community Regional Policy". Too little which is certain is yet known, either of the facts or of the consequences of the use of particular instruments. Thus the Report speaks of "a long process of policy making". As has already been said it is important to keep regional policy in perspective, and at this stage the more positive proposals can only be examined against that background.

It would have been easy to be grandiose, to accept the broadest definition of regional policy, or to accept, as an example of such an attitude the European Parliament's proposed amendment which would have made very broad the definition of infra-structures capable of being the object so as to enlarge the scope of infra-structure grants outside the present limitation of those related to the development of economic activities.<sup>26</sup> Yet adequate knowledge of the consequences of such investment does not exist. The chances of duplication of aids under the revised Social Fund or under the EAGGF would be increased. Problems of distinguishing sources would equally be increased. Thus by expecting too much, the generator effect of regional policy in respect of any sense of European solidarity would be likely to be diminished rather than increased: the expectation of regional policy is of concrete results. Nor it would seem, in the present condition of Community/Member State relationships, would the management of funds used for such broad purposes be easy. The degree of Community control, which is important to avoid waste, is more easily reconciliable with plans which can be more specific.

There are, nevertheless, even within the narrower definitions, criticisms which arise from the basic structure of the present proposals, with their assumption of national initiatives. At their broadest these have been expressed by the Joint Committee of the Oireachtas. That report argues that the proposals are inconsistent with the essential underlying ideas of the Paris Communiqué, and with what had been accepted as the Community philosophy, and continues "the proposals do not envisage the substantial transfer of resources from the developed regions of the Community to the least developed ones."<sup>27</sup> That structure also means that there is primarily a dependence upon national budgets. The proposed regulations of the fund impose limits of either 50 % of the aid granted by national authorities to industrial or service activities or 30 % in relation to infra-structure activities, with in the first case a limitation also to 15 % of the total cost. Thus, there emerge two problems. One emerges from the fact that the choice of projects is in the first instance national. Since the rôle of the Commission under Art.5 of the Fund regulation is (or may appear to be) negative, that is to say that its effective power is

to pass judgment upon proposals them, the primary credit will be taken by the initiator, if it does not support, or proposes modification, it will be the Commission which has to accept the odium. More often than not one suspects that the reason for one of the latter course of action may hinge upon the third criterion "the consistency of the investment with the Community's programmes or objectives, particularly those adopted as part of sectoral policies." Thus the problems of the differing focusses or differing centres of gravity will frequently be prominent.

The other problem springs from a second related point. It is not merely that the choice of projects takes this shape, but also that the global sums invested thus depend finally on the national budget. It is only to the extent that that can deploy national resources on regional policy as distinct from other governmental aims that projects can be launched. No doubt it was this factor which had effect in Dublin in the criticism just referred to. Though the problem is general, the Irish case may be extreme. When the whole of the "budgetary-area" is comprised within a priority region for the purposes of the Regional Fund (as is the case under the proposed regulation establishing a list of such regions<sup>28</sup>) this particular problem of dependence on a national budget is seen more sharply. At the same time, the aim of achieving more than any one Member State could alone achieve attains a new dimension, and the question of transfers an enhanced importance. It is no doubt right that Community finance should not simply relieve national finance - the point is strongly made in the Commission's Explanatory Memorandum on the proposed Fund Regulation - and it is only with this dual finance that in general the expressed aim, of implementing development policies faster and further than a Member State alone could do, may be achieved. Yet, this dependence on a national budget has further consequences. To the extent that that budget and related measures are concerned with the management of the economy the problem raised in para. 17 of the 1973 Report becomes a major one. Because of "overheating" of the economy in central areas it may be essential, within a Member State, to reduce the total resources available for regional purposes. Whether in such circumstances the limits of Community support are adequate to compensate locally such general effects is arguable. It is true that the general attempt or the limitation of aid to central areas is helpful. Experience in the United Kingdom (which in this respect does not appear to be peculiar) suggests that the task of canalising aid to those areas most in want is extremely difficult. The tendency is always for a general rise, and it is a tendency difficult to resist in political terms, for each area can produce its own special "regional problem". That limitation itself produces its political problems. It is not without relevance that the definition of central areas in the United Kingdom is for the moment in "suspense"; the political problems of definition proved to be acute<sup>29</sup>, and for the moment the definition of the priority regions appears to be easiest. It leaves open the question of "the debatable lands". In these circumstances, unless there is a clear comprehension of objectives both at the regional and national level the present systems can heighten the internal political debate,

and note generate any clear understanding of relative wealth or poverty of region on the Community level of perception, the level at which the Commission is bound to operate.

In one group of regions this particular problem is likely to be most marked. The problems of frontier regions are sufficiently well known,<sup>30</sup> but it is only within limits that one can accept that the basic problem of these regions is one common to all.<sup>31</sup> The differences of the problem and the differences in seeking a solution to the common elements of their problem are considerable, they are economic, they relate to the monetary issues involved in the situation in which one's earnings are in one currency, one's pension and retirement are in another, to different styles of national administration, and to the uneven incidence of economic crisis in different countries. Professeur Boudeville, more recently distinguishes very sharply between regional and national frontiers and their consequences,<sup>32</sup> and concludes that between them there is a radical difference. Again, as might have been expected, he comments on the insufficiency of the classical analysis in distinguishing types of frontier. The differences are evident. The "internal region" is open to the penetration of a variety of ways in which the "frontier region" is not. Apart from the pure political frontiers, fiscal ones, monetary ones, administrative ones (which can impose not only different administrative styles but different administrative regulations) are among the factors which can inhibit such penetration in the frontier regions in ways which simply do not exist for the internal region.<sup>33</sup> In such cases co-ordination of national policies and initiatives may well prove inadequate. The details are perhaps not here relevant but two of his conclusions should be cited. First Professor Boudeville concludes the European economist knows "que son action ne saurait se limiter à promouvoir une meilleure co-ordination des mesures envisagées par les Etats membres". Second, when speaking of the Channel Tunnel (a frontier problem) he says "si prestigieux qu'il soit, ce type d'investissement ne saurait être créateur que s'il est intégré dans la planification communautaire."<sup>34</sup>

The example given is worth a little closer examination. In such cases there arises a problem of the different weight to be attached by different Member States to aspects of the same proposal. It needs little thought to see that potential benefits to areas in the north of France from that project will strike the communities there in a quite different way from that in which the problems of road congestion will strike those who live in the over populated and congested south east of England. To look at that project even in that way is to adopt too narrow a viewpoint. It should not appear merely as a Franco-British project. If one re-reads the report of e.g. M. Gadenne in Les Régions Frontalières, in the light of this development it is clear that agreement upon it is also of interest in Belgium, so that the interest of "third-country" Member States are also involved. Again questions of the sufficiency of the proposed mechanisms arise. When one looks at the maps of priority regions (either those related to the Regional Fund or those related to agriculture) it is of course true that very considerable areas have priority which are not frontier ones. It is

...

though also true that the idea of frontier is changing all the time, as a survey of North Sea problems would show. Other factors enter into account. If one is to look for a generator effect of a feeling of European solidarity it is not unreasonable to suppose that that effect can either most easily be created in regions which suffer particularly from the frontier problem, or that if nothing is done those areas may most quickly feel disenchantment, and the question of the efficacy of the machinery in relation to them is posed sharply. In relation to the areas which are peripheral, the proposed machinery is more likely to be fully effective, subject to the reservation that they look to the Community for protection against over-centralized developments, which, in national terms, they may feel themselves to be too politically weak to counter and thus evoke yet one more facet of the Community/State relationship. In their case the need will be for convincing explanation of why developments which they will regard as central have received priority. Some emphasis on those aspects is also justified, since under Art.5 of the proposed fund regulations the trans-national characteristic and the trans-border nature (terms specifically defined) of a project are among the considerations of which account should be taken in any decision to use resources of the regional Fund.

Clearly in relation to all these decisions there is a considerable importance to be attached to communication as a two-way process. The only non-governmental consultation provided is, as has been noticed in the context of the Regional Policy Committee, where it is not obligatory. Under the Fund Committee rules there is no direct provision, e.g. under Art. 5 (3). In relation to infra-structure projects over 20 m.u.a.c. there is an obligation to consult the Regional Policy Committee, and in such cases it might be hoped that the latter would exercise its powers under Art.5 of its own rules. It may be said that these provisions are inadequate as means of carrying conviction. Yet the Fund rules emphasize the need for speed and flexibility, and an elaboration of consultation can work strongly against those qualities. Moreover, the point of the present nature of the constitution of the Community is also relevant. The temptation for a region to use the Fund Committee as a court of appeal from national decisions would be as strong as, for the moment, such use would be unacceptable to Member States. Hence such use could well harm the working of the committee.<sup>35</sup> The solution, or the compromise, may be inevitable, nevertheless a gap remains, which is certainly not filled by the provisions of the Financial Regulation<sup>36</sup>, under which, at the stage of control post hoc the Commission may make enquiries on the spot which can involve contact with the investor, but not with others who may well have equally strong interests in expressing views. In the European Parliament these aspects had been underlined, when it urged the active participation of local and regional authorities and of the social partners.<sup>37</sup> It may well be that, at the present stage of development of the Communities, this type of consultation is only possible within the Committee structure at the most general level.

...

The proposal amendment of the European Parliament to the draft Decision on the creation of Regional Policy Committee to the effect that the Commission should specifically inform the Parliament of the results of the work of the Committee has thus increased importance. The amendment is only a reinforcement of the place of the European Parliament. In the debate which preceded the resolution, Mr. Thomson remarked that the Parliament had done much to create the kind of climate of opinion of which the Commission could now take advantage.<sup>38</sup> If it be true, as is implied in what has already been said, that in its actual application regional policy fits more easily within technical structures, nevertheless, as the history to which Mr. Thomson referred demonstrated, there is on matters of principle an important place for Parliament, and particularly for the European Parliament. To that there are, it seems, two aspects, both of which would be helped by its involvement at the stage at which the Parliament has urged that it should find a place. The first aspect is in a sense the continuation of the work that the Parliament has been doing. It is clear from any reading of the present papers that a European Regional Policy is only at its beginning in the same debate Herr Mitterdorfer regretted that even the first step was so small. Yet in themselves the proposals do not give a sufficient specific place to the Parliament in the future evolution ; and the provision of this clear focal point for debate would seem to be essential. The second aspect relates to the necessary links with the regions affected. On at least one occasion in the past<sup>39</sup> representatives of a region primarily concerned were present at the Parliament. No doubt the occasion was a particular one, and arose at a time of lesser complexity and does not provide a general precedent. Nevertheless it is by such means, or within the relevant Committees of the European Parliament, that much can be done to break the impression, which otherwise is likely to arise, that the regions themselves are isolated at the end of the line of the decision making process with little or no influence upon the scheme of things.

At the same time that there could be an effect upon the Parliament, there could be a welcome effect upon the regions which could be induced to see their problems in a broader perspective - the problems of hill farming are not specific to any one region and to the extent that hill farmers in general can bring influence to bear there is a gain. There are advantages to be derived from this sort of openness. The example which one would cite is from a quite different field, and the analogy is by no means perfect, yet observation suggests that the "Hearing" held by Dr. Dahrendorf in October 1973 had great effects in removing fears and creating understanding. To the extent that national parliamentarians are in some such way as has been indicated also involved in the contacts of the European Parliament, it would seem likely that the evolution of the Community policy would be eased. This is not as limited a role for the Parliament as might appear at first sight, for in this field of activity the parliamentary role is, above all, one of control and of education. It is not one of decision in any sense of detail, for otherwise the risks of distortion resulting in special pleading increase. At this point of time these risks could be serious.

...

Thus the combination of the two levels of debate, the strategic one which should result from the debate on the work of the Regional Policy Committee, and the tactical one envisaged in Art. 16, § 1, of the Fund Committee regulations appear to be appropriate, but they will be the more successful in so far as their preparation has gone beyond a confined group.

So far one has looked at the structure of the proposed mechanisms. In the long term it is probably the Regional Policy Committee which is most important. In the short, it is no doubt the Fund Committee, which will attract attention. Some examination of the terms within which they must work is appropriate. At this point history assume some importance. The impetus to developing a regional policy was no doubt given by the Werner Report.<sup>40</sup> There remain residual marks of this in the Paris Communiqué, in the preamble to the Fund regulations, and in the explanatory statement of the draft Regional Policy Committee Decision. That the link exists is abundantly clear, and it is equally clear that, without an effective Community regional policy, Economic and Monetary Union would be politically unworkable. Nevertheless, the degree of emphasis is perhaps unfortunate, simply because the regional problem exists already, and there has arisen an expectation of Community action based upon the principles expressed in the 1973 Report when it discusses the moral, environmental, and economic case for a regional policy. It is moreover clear that such actions as the Commission may take under Arts. 92-4, or the limitation aids in central areas become acceptable (even if acceptance is sometimes grudging) on condition that they can be seen against a general background which is positive and not simply restrictive. If a regional policy is to generate a sense of solidarity it is these aspects of regional policy which have now come to the forefront which seem currently to be of more importance. Hence the terms in which it must operate must be judged in the light of them. The appeal of monetary union is to the economists. It needs to be supported by a more broadly based appeal, and increasingly it is regional policy as a socio-economic one which is looked to as a test of the conscience of the Communities.

One must accept that, in a certain sense the Commission's hands were tied by the mandate derived from the Paris Summit. Nevertheless, one can regret the priorities indicated in Art.6 of the Fund regulations which are carried into the considerations of Art.5. Within the regions weight is given primarily to regional objectives as they exist, and the consequences for Economic and Monetary Union would be regarded as derivative, a view which accords with the general lines of the 1973 Report, which does in fact reflect this important shift in the reasons for the urgency of starting to work a true regional policy. In the practical working of the proposals the distinction between these objectives of regional policy may not be of great importance, for at the outset the specific regional objective, if valid as a social and economic one, might be thought to have, in any event, the further consequences. The point should, however, be made since the list of priority regions which is proposed on the basis of the criteria established in the regulations is itself so broad that choices will inevitably have to be made among them, and in those choices the more general considerations should have the greater weight - as indeed they do under Art.3 of the Fund regulations.

Nevertheless it may be regretted in a general political sense that the development programmes have to be drawn or presented with an apparent particular regard to Economic and Monetary Union.

The scheme of administration as proposed, impose on Member States certain obligations. Art.6 of the Fund regulations imposes the obligation to inform the Commission of the resources they are making available to the priority areas, and also to present to the Commission their development programmes or regional objectives. It might have been helpful to have provided also that this specific information should be presented against a background of the whole regional effort of the state concerned, so that the degree of concentration is made clear. On these programmes and objectives the Regional Committee must be consulted (but no more than that) and the Commission must confirm (or deny) their conformity with the Communities objectives. These programmes are not only important in themselves, but thereafter they govern (among other considerations under Art. 5 of the Fund regulations) the acceptability of particular proposals for support from the Fund. This effect is not absolute, but no doubt will be strong, since coherence is important. In principle, the scheme has many virtues. It is excellent that in the Regional Policy Committee national programmes should face the criticism of other Member States, and perhaps gain from shared experience. It is equally good that, in their final preparation, there should be a compulsion to consider them in a wider setting. These merits remain, even if one accepts that criticism may not, in this setting, be purely scientific, since no Member State can be absolutely detached from any consideration of the impact of the programmes or objectives of others upon the aspirations of regions within its own boundaries. It is probable moreover that in present circumstances it is only by such means that slowly a Community policy can be built. If the present proposed degree of Community control can be made to work, there is a chance of such evolution, which would otherwise be lacking. It is though precisely at that point that the ruptures in the Community system of communication become apparent. In practice the whole process may be summarised thus. The programmes or objectives will result from a process which is finally technocratic, but which will at certain stages have generated much local activity or rivalry. The end product at the national level (at which the debate, such as there is, will have been conducted in local terms) will emerge from a nice balancing of internal political pressures working upon more strictly economic considerations. The proposals of specific projects for aid from the Fund will emerge from like processes, though in regard to these consistency will not always have the same weight. The problem will arise where there is either rejection or amendment at the Community level, since what is absent are adequate means for the Commission to explain itself to those primarily affected. Art. 15 requires that where approval is given Member States and the Commission shall make public the assistance of the fund. That is good, in that credit goes where it is due, and even that provision by implication recognizes the existence of these ruptures in communications which in the converse case cause difficulty. The Commission risks appearing as a remote or even malign Deus ex machina. These risks are not diminished, but rather enhanced, by the

fact that the whole is kept within the political process, since looking at the final situation from the internal point of view in a Member State a government will not be inclined to put the Community case as strongly as could be done. Its immediate interests of that government work in a contrary sense. Nor are the risks diminished by some of the other criteria which, with clear correctness, are involved, namely under Art. 5 of the Fund Regulations the consistency with the Community's programmes or objectives and particularly those related to other sectoral policies or the transnational character (as defined) of the investment : even an external judgment on environmental consequences may not be acceptable in a region where some, for other strong reasons, may even welcome a polluter as the lesser of evils. Among these the relationship to other sectoral policies may, above all, require explanation. One example, that of a shipbuilding area, demonstrates this clearly. A refusal in relation to a shipbuilding project (which has a very big spin-off effect on other industries) will be felt keenly. Where a refusal or modification is based on a Community sectoral policy for the industry, the need for explanation in the area is evident, especially since the basic reason may also involve approval of a similar project elsewhere.

In this there is criticism neither of the criteria nor of the ultimate aims, both of which are entirely acceptable. The criticism relates only to method. That method contrasts sharply in two ways with the method employed in the analogous situation of Art. 93. The differences are twofold. The state aid procedures keep the final decision within a calmer setting of law. Secondly under Art. 93 (2) even as regards new aids there is provision for the parties concerned to submit their comments. The consequences of the idea of direct effect operative in the setting of Art. 93 is perhaps not of so great importance for present purposes.<sup>41</sup> Paradoxically it is a legal setting rather than a political one which can aid the hearing of a regional voice.<sup>42</sup> There are arguments based on the aim of speed and flexibility which can be said to justify streamlining procedures - though that of Art. 93 need not take a time which is excessive granted the interests involved. Other more political arguments can be made, for example, about using this process as a form of "appellate" procedure against the outcome of the national political process. It must be admitted that regional policy as a whole is more highly charged politically than is the general issue of state aids (which is certainly not politically inert). In regard to regional policy not only have expectations, and therefore political interest, been raised by the focal point of a region which is capable of having different effects to that of an industry. When all of that is admitted one may nevertheless regret that nothing analogous in the Art. 93 provisions for comment was included, except in two instances. The first exception results from the combination of Art. 5, § 3 of the Fund regulations which, in relation to infrastructure investment of 20 m. units of account or above requiring consultation with the Regional Policy Committee and Art. 5 of the Committee Decision which authorizes the Regional Policy Committee to take evidence from interested parties etc. in the region. The second exception arises from the link between Art. 6, § 4, of the Fund Regulations and the same provisions of the Committee

...

Decision. Again in relations to the confirmation of the coherence of regional programmes or objectives with Community objectives there is an obligation on the Commission to consult the Regional Policy Committee, and similar consequence flow. In both instances, and for the reasons which have been indicated, it is to be hoped that that Committee will, in such cases, make use of that possibility, for the loss otherwise to the Commission and to the Committee and to the Regional Policy itself may be considerable, if nothing is done to counter the sense of remoteness which otherwise may be generated. One might hope that the possibility could be enlarged, even at risk of some delay, for anything which can increase the chance of the acceptability of decision or refusal is to be welcomed, and, if at this stage, for a complex of reasons, the Parliamentary role must be limited, the importance of some substitute is increased.<sup>43</sup> The enlargement should perhaps be limited to the individual decisions which are required by Art. 8, § 2, of the Fund Regulations, since there would be difficulty in applying such a system to the block approval under § 1, a system which has its own virtues.

This is not perhaps the place in which to argue on the criteria for the selection of the priority regions. In general they appear to be entirely appropriate. Perhaps they produce too broad a spread of regions, and the criteria in relation to the priority agricultural regions may sometimes be thought to be too generous. Yet, since mention has been made of the law, one point may be made on them. There is, precisely because this is an area of activity in which the logic of economics encounters the heat and pressure of politics, more importance than may be thought in having criteria, even ones so broadly phrased which confine action. They are capable of having legal consequences and of providing the escape or release for Member States from political pressure without which priority may be broadly spread that it ceases to have meaning.<sup>44</sup> The point is perhaps obvious, nevertheless it is worth making for there is at least one Member State to which the acceptance of a legal framework is not always traditionally welcome. Yet it is that framework which can save governments from themselves and hence in the end help them to achieve the purposes which they themselves ultimately desire.

What is missing from the present set of proposals is a positive element. They are concerned with co-ordination, with the evolution of policies, and the creation of experience, out of which there can emerge a Community policy. All of which are, in themselves, good, yet it has not been found in any Member State that such things alone suffice. Nor does it appear that in other Community policies this is any longer regarded as a sufficient basis. Thus in the Report in the first stage of the Monetary Union<sup>45</sup>, just as it had in its memorandum on industrial policy, the Commission speaks of the need for active promotion by the Community. In the proposals of the Commission for a new directive on shipbuilding the Commission speaks of having to adopt a dynamic opinion.<sup>46</sup> The tendency is general.<sup>47</sup> Thus one regrets that, for the moment, it seems that the European Development Company which first appeared in 1972<sup>48</sup>, no longer finds a place.

Its role was to be modest, seeking investors and taking shares in particular enterprises, notably small and medium sized ones and also offering to direct operations. As such it would complement the other proposals concerned with larger scale enterprise, which would extend the application of the idea of "entreprise commune". Such a development company would fit within the framework that is proposed, but its importance would lie in the fact that, within that framework, there was a direct and perceived presence of the Community within the regions. The effect of that positive presence could be an important corrective to the appearance of the Community, largely as a controlling force. That presence exists (not confined to priority regions) in a variety of ways, including the employment of the reformed Social Fund, but it is perhaps a presence which is too general in effect to have great impact. Limited though its role might be, the Development Company might have a greater effect, particularly since it would afford the possibility of the Community being seen as an initiator, and at a level of economic activity which is more easily perceived by a wide range of citizens.

It could be said that such a company would duplicate the role of the European Investment Bank.. This is uncertain, for the essential tasks of the two are distinguishable, and a specific body seems justified, even though problems of co-ordination could arise. Those exist in any event. The fact of the two lists of priority areas is evidence, if any were needed, of that. They already exist in relation to the working of the Fund and the working of the European Investment Bank. On that point the means of mutual information are contained within the proposals, and seem to suffice. More difficult may be the co-ordination of activities within those of the Social Fund. These are not spelled out. In practice, these issues will no doubt be important, but the problems seem to be those of administrative organization. What is clear is that all should not come simply within the Committee structure of regional policy. There is a temptation to allow that term to become all embracing. Even if there had been adopted a broader definition of regional policy than was done, it would still be important to avoid over-stretching that structure. Not merely would it impose burdens on it, but the risk would be great of awakening over-ambitious hopes of regional policy. Unrealized hopes lead too easily to disenchantment and the present time is not one at which that should readily be pursued. These problems have therefore been left on one side.

#### V.- Conclusion.

One other gap is also apparent. Nothing has been said, since it could not be, of the size of the fund. In one sense, size alone is not of the utmost importance, provided that it is significant. What is of much greater importance is the creation of a fund which is operative. Even proverbs sometimes contain truth, and that one related to the first step is important here. Nevertheless, reference to size must be made since the debate about that re-inforces points which have earlier been made. That debate underlines what has been said about the creation of a

sense of solidarity, as, by the way, it was received, it underlines both the high expectation of regional policy, and the switch in general perception away from the base of monetary union. The debate was heard in terms purely of regional policy, which had itself become, as such, a test of the Community. It demonstrated equally the current constitutional problems and how regional policy brings them to the surface. There were involved the differing attitudes existing in different Member States to the management of an economy, to the choices related to levels of unemployment and of inflation, and of the degree to which even those who primarily expected benefits were not prepared to accept disciplines as a necessary correlation. Technical as some of the matters might be, they were also sometimes deeply felt in a popular consciousness which would affect electoral behaviour. Thus the forces of internal politics in this field became apparent. Equally though, in the particular setting that debate, by the way in which it was conducted, demonstrated (in a sense unhappily) the degree of inter-relationship that must exist between various policies. The debate also demonstrated the risks of exaggerated hopes, and at the same time the need for movement forward. That paradox is significant in general and in this context. For it is unfortunately true that one peculiarity of the Community system at this time is a capacity to generate self-fulfilling prophecies. Simultaneously, Member States can perceive, and urge, the need for a regional policy, and, at the same time, frustrate the chances of the emergence of such a policy. The misfortune is that it is not they, but the Communities, which are blamed.

That prelude was necessary to any form of conclusion. Any assessment of the present proposals must take account of the conditions in which they were produced, and of the conditions related to their subject matter which must, for the moment, govern. What is presented is no more than the start, and the essential question is whether what is proposed is adequate to measure that that start is fruitful. Thus, it seems that what is sometimes seen as the narrowness of the proposals could not be avoided. It could not be avoided since the basis of knowledge, even perhaps for the narrow scope, was too uncertain to be the foundation for too ambitious schemes. The concentration on the economic aspects was justifiable for, in that way, the chances of concrete results being attained was enhanced. If it be said that the initial task of co-ordination is too light, there is substance in the criticism, but one marked distinction between regional policy at this level and at the national level has influence. At the latter level the policy has to be contained within the management of the complete national economy. Hence in one form or another there is a greater urgency in reconciling regional policy with other elements of economic policy ; hence the central authorities must play a stronger part. At the Community level that need does not, at the moment, present itself with the same urgency. The habits of co-ordination and the degree of control which is envisaged will not, in the long run, suffice, but experience with them should ease the way towards an intensification. Thus, though experience would suggest that the merging of separate policies independently produced is unlikely to produce a satisfactory Community regional policy, for the moment that course is perhaps

...

the only one to be adopted, and can suffice. Much will depend upon the work of the Committee for Regional Policy. Both that Committee and the Fund Committee are open to criticism that they may be too much dominated by the Member States, and have been criticized for that reason.<sup>49</sup> It may also be regretted that the Regional Policy Committee is, to an extent, detached from the Commission, and because of the nature of the work of this Committee that criticism has substance. Nevertheless, at this exploratory stage, there is no exclusion of the future right of initiative of the Commission. To some extent again these structures represent all that was currently attainable. The close involvement of the national experts was unavoidable, and at this stage, and in this setting (as has been indicated) it was also perhaps inevitable that so much should have been left with experts. It must though be also noted that the policy committee has now power of control, and in the operative Fund Committee the place of the Commission is different. By reason of its character, regional policy, especially in its creative aspects, involves a degree of penetration of national systems of government which provokes reaction. In order to launch the policy it is understandable that balances had to be struck. The degree of central direction which is inherent in a fully operative regional policy would probably have been unacceptable. For this reason it is important to keep in mind the nature and scope of the present proposals. If they were intended to be definitive a different view might well be taken, but expressly they are not so (Art. 18 of the Fund regulations).

More serious are the criticisms which flow from the reliance on national initiatives and the linked absence of a specific place for a Community initiative. The virtually complete dependence on national initiative reflects the climate of opinion, but by itself experience suggests that for a regional policy to be fully effective there is a need for positive instruments capable of being used by an authority which transcends frontiers. That proposition holds good not merely for those regions which may properly be called frontier ones : in relation to them it clearly holds good even now. If, because of that climate of opinion, and of other circumstances, it is reasonable to exclude for the moment any major such instruments in the hands of the Commission, it is perhaps all the more to be regretted that during the period of what might be called an apprenticeship for a Community regional policy, even the modest instrument of the European Development Company has not found a place. It is not only experience within the field of regional development which urges the need for such a body, but it is also experience with other cognate Community policies which does so. Apprenticeship in that form of action is also important. Even more serious is the criticism, which is related also to the role of Member States in the two committees is the lack of communication with those primarily involved. The major point is not whether the Regional Policy Committee should be obliged to consult or have a facility to do so. The obligation could create more difficulty than profit on some occasions. The possibility suffices provided that is it adequately used. Nor is the criticism directed particularly to the place of Parliament which, at this stage in the emergence of our

...

skill in handling this sort of matter, should perhaps be primarily related to strategy and control part hoc, in the sense of supervision and criticism. The point relates much more to particular decisions, though those will have a degree of generality which makes the word "individual" an inapt adjective. What is proposed would suffice on the assumption of favourable decision, though even in relation to them, the solution is not perfect. The favourable decision to one region can be regarded as a threat by another. There are in any event strict limits to "participatory government", and at this level, those limits must perhaps be even more strictly drawn. Even where allowance is made for that factor, the need for opening up the decision making process to those primarily concerned remains. Centralization is a phenomenon common, in varying degrees, to all Member States. It, by itself, creates difficulties. If on top of that, there is superimposed a Brussels stage which is too closed, then clearly these difficulties are increased. Both in the short and the long term, it will be important for individuals and regional authorities to be able to identify where responsibility for either the grant or denial of benefits lies. It is true that opening up that stage can be unwelcome to some governments. Nevertheless means can be devised which need not increase that reaction. It is important that they should be devised, since otherwise the risk exists that the Commission will have inadequate means to explain itself. The label of technocrat or Eurocrat is hung all too easily, like an albatross, round its neck. It is communication as much as participation which is involved, not merely with regions but with Parliaments. The inherent conflict of regional policy is here brought out. The decisions are technical, their results are not merely technical but highly political, and the success of a regional policy (once the fund is created) will greatly depend upon communication and education. If the analysis, which has been ventured here, of the nature of a fully operative regional policy with significant elements of central decision be true, then clearly this aspect is likely to become more important as that policy evolves. Since the present proposals relate to first steps; and to a stage of discovery and experiment (50), so it would be as well that there should, during that stage, be experiment or discovery in the context of the techniques of communication on the execution of an evolved policy. Even in the short run this matter will be important in order that the Community policy may be kept in perspective, and unreasonable disappointment avoided. Despite its highly technical nature, regional policy cannot be successful if it remains too exclusively within the hands of experts. Striking the right balance which can reconcile the logic of economics and the logic of politics will not be easy, but it must be attempted.

...

N O T E S.

1. Com (73) 550 Final. Hereafter simply called the 1973 Report.
2. Com (73) 1170 final and Com. (73) 1751 and Com. (73) 1218 (Final).
3. Resolution of the European Parliament of 5 July 1973. O.J.C. 62/33 at 34, re-iterated in the resolution of 15 November 1973 O.J.C. 108/51.
4. Report of 1964 at p. 63.
5. § 25.
6. European Parliament Doc. 120/73 § 18.
7. Com. (74) 253 final § 13.
8. In their essay, admittedly entitled "L'intégration par l'unification monétaire : une vue pessimiste" in L'Unification Monétaire Européenne ed. Pascal Salin.
9. See the Comments in Hallett and Randall Regional Policy For Ever at p. 62.
10. McCrone, Regional Policy in Britain, p. 234 and 244.
11. 1966 "Region, Europe, Nation" in Promotion at p. 14.
12. E.P. Doc. 33/74 at p. 12.
13. Comprendre la Belgique, p. 240.
14. McCrone, op. cit., p. 47.
15. Jegouzo, "L'élaboration de développement dans l'Europe Communautaire" 32-33.

16. Keremig "Planung im Spannungsverhältnis von Regierung und Parlament" Deutsche Öffentliche Verwaltung 1973 24. Compare the role in France of the regional councils under the law of 5th July 1972.
17. Commission c. République fédérale d'Allemagne, Rec. 1973, 812.
18. § 19 - and see the reports and resolutions recited in the resolution of the European Parliament of 5th July 1973.
19. In general see the essay by Professor Salin in L'unification Monétaire Européenne already cited. It is not without significance that the House of Commons Committee on European Secondary Legislation (First Report H.C. 171/1974) groups the present proposals as raising questions "of such political importance" that they require examination. The equivalent Committee of the House of Lords took the same view (H.L. 62/1974). The proposals also received particular attention in the Oireachtas in Dublin (Pre. 3479 of 1973).
20. There is not only this impact. One motor manufacturer estimated that the consequence of the re-location of a factory under regional policy increased the manufacturing cost of each vehicle by at least £ 58 on a basic cost of £ 1500 (Lord Stokes in H.C. 347-II Q. 983). Pricing policies are likely to reflect such costs. Compare the converse case of aids in the textile industry and the Commission's reasons for action in Third Report on Competition Policy at p. 87.
21. Though obviously steps must be taken from time to time to ensure a coherence between internal and external competences. Aff. 22/70 The A.E.T.R. Case, XVII Rec. 263.
22. e.g. Aff. 10/73 Rewe Zentral AG c. Hauptzollamt Kehl 1973 Rec. 1175 with the conjunction of Arts. 43 and 103 (C.E.E.) particularly § 15. The point is sufficiently obvious and was clearly made in the proposed decision on the organization of the means of action in regional policy made by the Commission in 1969. (J.O.C. 152 at p. 6).
23. This break or décalage perhaps underlies the note of Professor F.A. Mann on the Dyestuffs Case (1973) 221, C.L.Q., 35.

24. Com. (73) 1171 Final. The Delmotte Report (Doc. 178/73 and Doc. 228/73) would make this consultation compulsory but overall the proposal simply to make this possible seems preferable. Pressures will ensure that it occur and in that form there is less chance of such consultation becoming purely formal. The two proposed Committees are not identical in purpose, and granted the generality of the purposes of the Committee for Regional Policy this preference is re-inforced. To this it will be necessary to return.
25. See e.g. § 21 of the Report, § 20 of the Annex, and see the conclusions of the Report - Regional Accounting in Europe (1971) of ISCONA.
26. E.P. Doc. 178/73, and its successor E.P. Doc. 228/73.
27. Prl. 3479 of 1973 - This is in itself an illustration of the risks of too high hopes.
28. Com. (73) 1751. See also § 8 of the Resolution of the European Parliament thereon and the proposed amendment to Art. 1A, OJC2/49 of 9.1.74.
29. See Third Report on Competition Policy § 82, linked with the summary history in § 81.
30. A starting point is, of course, "Les Régions Frontalières à l'Heure du Marché Commun." (Institut d'Etudes Européennes Université Libre de Bruxelles) 1970.
31. Ibid. p. 23.
32. Aménagement du territoire et polarisation, pp. 254, et seq.
33. These and other problems run through the reports in Les Régions Frontalières already referred to.
34. op. cit. p. 258 and 266.
35. Reasons such as this seem to underlie the interventions of Mr. Thomson in the Debate on 15th November 1973, e.g. E.P. Debates 168 at 215.

36. Com. (73) 1218 Final.
37. O.J.C. 108/51 of 10.12.73.
38. Debates 15 Nov. 1973 at p. 295.
39. See Debates 18 Oct. 1965 at p. 6 - the debate was on the problems of the Sicilian sulphur mines.
40. Particularly at p. 12, emphasizing that the whole economic equilibrium could be destroyed by regional and structural imbalances and that policies to counter such imbalances would, in such a union, have to become Community ones.
41. Though it should not be disregarded in the light of cases such as Case 121/73 Markmann AG v. Federal Republic of Germany or in the related cases 120/73 and 122/73.
42. See e.g. Aff. 3/58 Barbara Erzbergbau c. H.A., VI Rec. 367.
43. Such habits could go far to mitigate the criticisms of the Economic and Monetary Committee of the European Parliament in Doc. 228/73.
44. Aff. 10+18/68 Soc. Eridania c. Commission, XV Rec. 459, is an example. The phenomenon is general. In such matters the law can produce a degree of isolation from the political processes which is paradoxically helpful to them. It enables them to achieve more easily their real aims.
45. Com. (73) 570 Final. E.P. Doc. 68/73, and see e.g. Toulemon et Flory, Une politique industrielle pour l'Europe, p. 176.
46. Com. (73) 1788 Final. J.O. C.114/23 of 27 Dec. 1973.
47. See Mitchell in Les Pouvoirs de Gestion de la Commission dans une Communauté élargie.
48. J.O. C.94/7 of 9 Sept. 1972.
49. E.P. Doc. 228/73.
50. The remit of Regional Policy Committee underlines this characteristic.

SEPTIÈME COLLOQUE SUR  
LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

7, 8 et 9 novembre 1974

L'EUROPE ET SES RÉGIONS

7

LE RÔLE DES POUVOIRS LOCAUX  
DANS LA CONSTRUCTION DE L'EUROPE

---

R A P P O R T

de

René PLEVEN

Ancien Président du Conseil  
des Ministres de France.

Président du Conseil régional  
de Bretagne.

LE ROLE DES POUVOIRS LOCAUX  
DANS LA CONSTRUCTION DE L'EUROPE

---

Parler en novembre 1974 du rôle des pouvoirs locaux dans l'édification européenne, en l'état où se trouve aujourd'hui l'Europe, alors que celle-ci donne parfois l'impression de se désintégrer plutôt que de s'intégrer, et au mieux de piétiner plutôt que progresser, c'est courir le risque d'échouer sur deux écueils. On peut être tenté de minimiser l'action qu'ont exercée et qu'exercent toujours les pouvoirs locaux depuis plus de vingt années pour faire pénétrer l'idéal européen dans les masses populaires, pour amener les gouvernements ou les Ministres que ceux-ci délèguent à Strasbourg à comprendre la qualité de l'aide que les élus des collectivités territoriales de base - c'est le sens que je donne à pouvoirs locaux - peuvent apporter à la définition et à l'application de certains aspects de la politique européenne.

On peut au contraire céder à l'inclination d'exagérer ce rôle, affirmer comme n'hésitent pas à le faire certaines déclarations ou résolutions officielles que "l'élargissement du champ d'activités des pouvoirs locaux a été continu depuis 1957" - il est vrai que l'élargissement n'est pas l'approfondissement -, que la Conférence européenne des Pouvoirs locaux, dont je parlerai tout à l'heure plus longuement, "se place au rang des principaux organes du Conseil de l'Europe."

Je m'efforcerai, pour ma part, d'examiner et de juger avec objectivité et je pense y être aidé par le fait que je n'appartiens et n'ai jamais appartenu à aucune organisation européenne ou internationale de pouvoirs locaux. Mon ami et ancien collègue, le Président Dehousse, dont la Présidence du Conseil de l'Europe et l'action au sein du Parlement européen ont laissé à Strasbourg une marque si profonde, le savait-il lorsqu'il m'a demandé d'assurer la charge de ce rapport ? Y voyait-il une garantie d'impartialité ? C'est son secret et peut-être nous le confiera-t-il au cours du débat. Mais c'est un fait qu'engagé depuis bientôt 20 années dans ce que les Anglais appellent le gouvernement local, étant depuis presque autant de temps Président du Conseil général d'un grand département français, et depuis l'entrée en vigueur de la loi française sur la régionalisation : Président du Conseil de Région d'une province française assez remuante et qui fait souvent parler d'elle, je n'ai jamais cru pouvoir cumuler ces fonctions avec celles de conseiller municipal ou de Maire. Or, il faut rendre à César ce qui est à César et aux communes ce qui leur appartient. Nous devons le dire et le redire,

L'initiative première d'engager les collectivités locales dans le combat pour l'édification de l'Europe est venue des Communes, de ces Communes dont M. Aloïs Lugger, Maire d'Innsbrück et Président de la Diète du Tyrol, rappelait avec à propos aux Ministres européens en 1970 qu'elles étaient selon le mot d'Edouard Herriot, dont la plus grande fierté était d'être Maire de Lyon : plus anciennes que les Etats.

Dans le grand courant d'espérance que suscitait parmi les peuples de notre continent dans les années 1950 - 1951 l'espoir d'une ère nouvelle, ce sont les Maires des grandes et petites Communes européennes, ou les responsables de leurs associations qui, dans certains pays ont une existence officielle reconnue et exercent une très grande influence sur les collectivités qui les composent, qui ont ressenti les premiers qu'en-dehors des gouvernements et indépendamment de l'appareil officiel des Etats, aussi bien que des mouvements européens parfois quelque peu teintés de politique, il fallait que les Communes mettent leur potentiel d'influence et de rayonnement au service de la cause de l'unité de l'Europe, qu'elle fut à 6, à 9 ou à 17.

C'était, je crois devoir le souligner, un fait très nouveau sur notre continent et qui dépassait singulièrement l'esprit de clocher.

Certes, après la première guerre mondiale, dans les pays anglo-saxons et scandinaves s'était constituée une Union internationale des Autorités locales, qu'on appelle dans les traductions officielles l'Union internationale des Villes. Cette association était destinée à organiser des échanges d'ailleurs fort utiles d'information, d'expérience entre les pouvoirs locaux. Et nous aurons l'occasion de reparler de cette importante organisation dans le cours de ce rapport. Mais l'objectif de l'Union internationale des Villes était technique, dans le sens large du terme. Alors qu'en 1950 - 1951, dans l'ensemble des pays continentaux, c'était la première fois que les collectivités territoriales, sans y être poussées par leurs gouvernements, regardaient au-delà des frontières nationales, témoignant ainsi d'une prise de conscience européenne très authentique et spontanée.

C'est ainsi qu'en 1951 fut créée, sous le nom de Conseil des Communes d'Europe à Genève - la Suisse étant choisie comme exemple de la première Confédération de pouvoirs locaux, ceux des cantons - une organisation internationale, appelée à grouper les collectivités locales et régionales en tant que telles, adhérant sur la base d'une décision de leurs Assemblées élues, et acceptant à titre individuel l'adhésion de membres des Assemblées municipales et régionales. Le siège de l'organisation dont le Président est M. Henri Cravatte est à Luxembourg, son secrétariat général est à Paris. Le Conseil des Communes d'Europe est en fait une fédération d'associations nationales, ayant leurs propres statuts et organes de direction.

A titre d'exemple, les sections nationales regroupent en Italie 18 régions, 50 provinces et la plupart des grandes villes, en France 65 Conseils généraux et les plus grandes villes, en République Fédérale Allemande toutes les grandes associations de collectivités locales, ainsi que beaucoup de villes importantes ; aux Pays-Bas, plus de la moitié des Communes ont directement adhéré.

Des personnalités politiques d'un grand poids participent à la direction ou à la vie du Conseil des Communes d'Europe.

En plus de M.Cravatte, Président de l'Association des Villes et Communes luxembourgeoises, de M.Aloës Lugger, Maire d'Innsbrück, Président de l'Assemblée de la province du Tyrol, je citerai le Righ Honorable Geoffrey Rippon du Royaume-Uni, MM.Chaban-Delmas, Gaston Deferre et Poher en France, M.Piombino, Maire de Gênes en Italie, M.Van Elslande en Belgique, M.Klaus Schutz, Maire de Berlin, M.Thomassen, Maire de Rotterdam.

Doté d'un secrétariat général permanent, dirigé par M.Phillipovitch le Conseil des Communes d'Europe tient en principe tous les deux ans des Etats généraux qui rassemblent souvent plus de 3000 participants. C'est à la tribune de ces Etats généraux tenus à Londres en 1970 que M.Heath choisit d'annoncer les conditions dans lesquelles le gouvernement anglais envisageait de faire adhérer la Grande-Bretagne au Marché commun.

C'aurait été une preuve d'aveuglement et une grande faute politique pour les institutions européennes d'ignorer un mouvement d'une telle ampleur dont l'objectif déclaré était de "construire dans l'intérêt de tous une Europe libre et pacifique", qui entendait pour ce faire "développer l'esprit européen dans les Communes, régions, collectivités locales et régionales, pour promouvoir une Fédération des Etats européens, basée sur l'autonomie des collectivités locales et régionales, d'assurer la représentation de celles-ci dans les organismes européens et internationaux.

Il faut mettre au crédit du Conseil de l'Europe d'avoir été la première des institutions européennes à saisir l'importance de l'apport d'un tel mouvement à la cause européenne, et c'est pour une large part à la clairvoyance et à l'imagination créatrice de deux hommes : M.Jacques Chaban-Delmas, en sa qualité de Maire de Bordeaux et le Président Dehousse qui n'a jamais, que je sache, brigué de mandat local, que nous le devons.

Il est évident que le Conseil de l'Europe ne pouvait traiter directement avec les dizaines de milliers de communes qui manifestaient activement leur foi dans l'unité de l'Europe et que pas davantage les

4.

pouvoirs locaux ne pouvaient intervenir dans le processus de la construction européenne en faisant entendre leurs voix de manière isolée.

M.Chaban-Delmas, en sa qualité de membre de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, proposait donc dès le 30 novembre 1951, la création au sein de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe d'une Commission des affaires communales et régionales. Je souligne le mot régional dont c'était la première apparition à côté des communes dans ce domaine.

Le 27 septembre 1952, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe acceptait la création de cette Commission, chargée de prendre tous contacts utiles avec les organismes intéressés, gouvernementaux ou non, de procéder à l'étude des problèmes européens à l'échelon communal et régional, de fournir à ces organismes tous éléments d'appréciation et d'action en sa possession et de faire rapport à l'Assemblée sur les questions dont elle aura été saisie. Cette Commission prit le nom de Commission des pouvoirs locaux et en 1968 de Commission de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux.

Le 11 mai 1953, Assemblée et Commission s'engageaient dans l'étude des moyens propres à assurer la représentation des pouvoirs locaux dans les institutions européennes. Initiative hardie et d'autant plus intéressante et originale que les rédacteurs de la Charte du Conseil de l'Europe aussi bien que les auteurs du Traité de Rome avaient complètement ignoré les pouvoirs locaux. Sait-on, par exemple, que le Conseil économique et social de la Communauté européenne qui réunit syndicats ouvriers et patronaux, grandes associations agricoles, coopératives, etc, ne réserve aucune place en tant que tels aux représentants des collectivités locales? Personne, au moment de la rédaction des traités, ni de leur discussion par les Parlements - et je prends ma part de blâme - ne s'est avisé par exemple du rôle que les collectivités territoriales seraient appelées à jouer dans l'accueil des travailleurs migrants, ou dans la mise en oeuvre des articles du Traité de Rome, stipulant qu'un des objectifs du traité était d'assurer le rattrapage des régions industriellement sous-développées. A cette époque, vieille seulement de 25 ans, on ne parlait pas encore des problèmes de l'environnement.

En 1955, le Comité des Ministres, dans son sixième rapport à l'Assemblée consultative, déclarait pour la première fois prendre connaissance avec intérêt du rôle que les autorités et les collectivités locales pouvaient jouer dans le développement d'une conscience européenne et admettait qu'elles étaient à même de contribuer très efficacement à éclairer et à informer les opinions publiques dans chacun des pays membres.

Le 14 octobre 1955, enfin, l'Assemblée décidait de réunir annuellement une Conférence des représentants de toutes les associations nationales qualifiées des pouvoirs locaux des pays membres du Conseil de l'Europe.

Un premier pas décisif vers une structure et un lien organique entre le Conseil de l'Europe et les pouvoirs locaux était ainsi franchi. Le Comité des Ministres donna son accord en juin 1956 à la réunion d'une Conférence européenne des pouvoirs locaux. Celle-ci se réunit en janvier 1957 dans l'hémicycle réservé à Strasbourg aux assemblées européennes. Il avait fallu six années pour obtenir cette consécration officielle, mais ce lent cheminement n'était pas terminé. D'ultimes difficultés devaient apparaître et elles ne furent vaincues que parce que M. Fernand Dehousse était en 1958 Président de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

La première réunion de la Conférence européenne des pouvoirs locaux avait eu une grande ampleur, un tel retentissement, elle avait si bien servi la cause européenne, que certains gouvernements s'en effarouchèrent. Ils craignaient des réunions trop fréquentes. Il fallut l'énergie, l'autorité de M. Dehousse appuyé par M. Chaban-Delmas pour réduire leur opposition.

Mais finalement la raison l'emporta. Le 13 décembre 1961, le Comité des Ministres acceptait de donner une charte à la Conférence européenne des pouvoirs locaux. Se fondant sur l'article 17 des statuts du Conseil de l'Europe qui déclare que le Comité des Ministres "peut constituer à toutes fins qu'il jugera désirables des Comités ou Commissions de caractère consultatif et technique", le Comité des Ministres érigeait la Conférence européenne des pouvoirs locaux en "organisme consultatif et technique du Conseil de l'Europe". Simultanément l'objet de la Conférence était défini.

Sa fonction était d'assurer la participation des pouvoirs locaux à la réalisation des buts du Conseil de l'Europe, tels qu'ils sont énoncés de façon d'ailleurs assez floue dans l'article 1er de son statut qui dit que le but du Conseil est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social, "ce but étant poursuivi par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales."

La Conférence européenne des pouvoirs locaux était habilitée à faire connaître au Comité des Ministres et à l'Assemblée consultative son avis sur les mesures susceptibles de se répercuter sur l'existence des collectivités locales et de mettre en cause leur responsabilité à l'égard des populations et des gouvernements.

La Conférence devait également tenir les pouvoirs locaux informés des progrès de l'intégration européenne et s'efforcer de les intéresser à l'idéal de l'unité européenne.

Tel est l'acte de naissance de la Conférence des pouvoirs locaux. Son effectif est de 140 membres avec la même répartition par pays que l'Assemblée consultative. Les membres de la Conférence sont choisis soit selon la décision de chaque gouvernement membre, soit selon un mode de désignation déterminé par le gouvernement membre, parmi les représentants des associations nationales des pouvoirs locaux. Je reviendrai ultérieurement sur ces problèmes de composition et de représentativité. Je note toutefois au passage l'indice d'une certaine modification dans l'attitude du gouvernement français à l'égard des instances européennes. Le nouveau Ministre de l'Intérieur : M. Poniatowski, se distinguant de ses prédécesseurs, n'a apporté aucune modification à la liste qui lui était soumise par les associations les plus représentatives des pouvoirs locaux français. Si tous ses membres avaient été présents, la délégation française à la session de la Conférence de septembre dernier aurait été vraiment représentative.

x

x x

Mon rapport a été jusqu'ici essentiellement historique et descriptif. Mais je n'oublie pas que le thème que je dois traiter prévoit que l'étude des pouvoirs locaux dans l'édification européenne doit être conduite tant sur le plan juridique que sur le plan économique et politique.

Sur le plan juridique, la Conférence européenne des pouvoirs locaux, qui se réunit tous les deux ans et désigne un Comité permanent chargé d'agir en son nom, a toujours souffert de l'ambiguïté de l'acte auquel elle doit ses origines.

Le puissant courant qui poussait à la représentation des pouvoirs locaux au sein du Conseil de l'Europe était politique au sens le plus large du terme. Son importance aurait justifié qu'une modification de la Charte du Conseil de l'Europe permette à cette force issue des plus anciennes Communautés d'Europe, d'avoir au sein du Conseil de

L'Europe une place correspondant aux dimensions qui étaient les siennes. Mais une modification des structures de l'Europe doit être approuvée par 17 Etats et exige une procédure extrêmement lente.

Le recours à l'article 17 fut la solution ingénieuse inventée par des juristes bienveillants pour entrouvrir une petite porte par laquelle se glisserait au nombre des organismes techniques, la Conférence européenne des pouvoirs locaux. Mais la rançon était lourde. L'article 1er de la Charte de la Conférence déclare clairement que la Conférence peut prendre des résolutions et formuler des avis. Mais ceux-ci doivent être soumis à l'Assemblée consultative pour avis et au Comité des Ministres pour décision. Ce dernier point est normal.

Mais il résulte du texte que je viens de rappeler qu'entre la Conférence des pouvoirs locaux et le Comité des Ministres s'interpose l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe. La Conférence des pouvoirs locaux et le Comité des Ministres n'ont donc pas de contacts. Il n'y a pas de relations directes, personnelles, susceptibles de se nouer. Surtout il n'y a pas de dialogue. Les avis et suggestions de la Conférence vont, via Assemblée consultative au Comité des Ministres, mais il n'y a pas de retour dans l'autre sens. La Conférence n'a aucune autonomie. Elle dépend entièrement pour sa gestion, pour ses ressources financières, pour ses moyens de secrétariat, du Comité des Ministres qui la considère comme si elle n'était qu'une Conférence d'experts et qui d'ailleurs, pour pouvoir répondre aux questions techniques qui leur étaient posées, créèrent en 1967 un Comité intergouvernemental de coopération pour les questions municipales et régionales, formé de hauts fonctionnaires de divers Ministres de l'Intérieur.

Mais où l'ambiguïté devenait contradiction ouverte, c'est que la Conférence des pouvoirs locaux avait été habilitée par les Ministres eux-mêmes à tenir les pouvoirs locaux informés des progrès de l'intégration européenne.

Pour pouvoir informer, il faut l'être soi-même. On ne pouvait demander aux Maires d'Innsbrück, de Marseille, de Gênes, de Berlin, pour ne citer que quelques exemples, de n'avoir pour seule source d'information que des revues de presse ou des procès-verbaux du Conseil de l'Europe.

Il aurait fallu qu'au moins une fois l'an, la Conférence pour remplir sa mission de relais auprès des communes et des régions puisse avoir un dialogue ouvert avec le Comité des Ministres. Celui-ci s'y est constamment dérobé et les conséquences de cette attitude, on les trouve admirablement analysées dans une lettre grave qui n'est pas très ancienne - elle date du 14 juin 1973 - du Président en exercice à cette date de

la Conférence européenne des pouvoirs locaux : M.Piombino, Maire de Gênes; M.Piombino écrivait au Ministre des Affaires étrangères d'Autriche, en sa qualité de Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour se plaindre, je cite, du "peu de considération que les instances ministérielles du Conseil de l'Europe accordaient à la Conférence européenne des pouvoirs locaux."

M.Piombino déclarait encore : Nous assistons aujourd'hui à l'affaiblissement progressif de cette institution.

Et il ajoutait : "Le refus de donner suite à la plupart des résolutions de la Conférence, le rejet de demandes d'augmentation de crédit à certains articles vitaux, la limitation à un volume dérisoire des moyens administratifs affectés à son secrétariat, tout se passe comme si les gouvernements avaient entrepris de reprendre en fait ce qu'ils ont accordé "en droit".

Un tel langage n'est employé qu'en état de crise et d'ailleurs M.Piombino ne craignait pas d'ajouter que les dirigeants de la Conférence, s'il n'était pas remédié à la situation, renonceraient à consacrer leur temps à une institution dépourvue désormais d'efficacité et par conséquent sans objet.

La lettre de M.Piombino n'est pas restée sans effet. Des contacts sont intervenus à la fin de 1973. Quelques emplois ont été créés pour renforcer le secrétariat de la Conférence des pouvoirs locaux. Le Comité des Ministres, dans une lettre du 6 décembre 1973, a réaffirmé que la Conférence européenne des pouvoirs locaux jouait un rôle politique important "notamment - je cite - en ce qui concerne la diffusion de l'idée européenne dans les régions et communes des Etats membres et la recherche de solutions pour certains problèmes qui intéressent les pouvoirs locaux". La dixième session de la Conférence des pouvoirs locaux a pu ainsi se tenir en septembre. Une fois de plus, la Conférence a joué son rôle certes non négligeable de carrefour européen. Les responsables des pouvoirs locaux européens ont pu échanger des points de vue souvent extrêmement intéressants sur l'aménagement du territoire européen, la protection de l'environnement, les questions relatives aux travailleurs migrants. Mais, mon opinion personnelle est qu'on n'a pas vu même l'esquisse de l'esquisse, pour emprunter une expression qui a fait fortune, d'un dialogue entre Comité des Ministres et responsables des collectivités locales européennes sur la crise de l'Europe. Aucune tentative sérieuse n'a été faite pour permettre aux pouvoirs locaux de faire entendre leurs voix jusqu'aux niveaux supérieurs de l'organisation européenne. Ainsi les pouvoirs locaux qui, dans tant de pays, participent à la gestion de l'Etat ne jouent-ils qu'un rôle très limité dans la gestion de l'Europe.

M. Dehousse a souvent soutenu dans le passé que les institutions européennes de l'avenir seraient bicamérales, qu'à l'Assemblée des députés désignés directement au suffrage universel ou par les Parlements devrait être adjointe une sorte de Sénat européen, émanation directe des pouvoirs locaux. Une telle conception demandera évidemment des années pour mûrir mais, si une fois tous les ans, ou même tous les deux ans, la Conférence des pouvoirs locaux entendait - comme le droit implicite paraît lui en être reconnu par sa charte - un rapport des Ministres sur l'état d'avancement de l'unité européenne, croit-on qu'il serait inutile de donner la parole aux grands Maires et aux Présidents des principales régions européennes, dont l'indépendance est grande et dont le franc-parler ferait entendre au Comité des Ministres d'utiles vérités.

Ce rôle politique qu'ils ont sans cesse revendiqué, reconnaissons franchement que les pouvoirs locaux n'ont guère pu l'assumer.

x

x x

Les difficultés que les pouvoirs locaux ont rencontrées pour faire entendre leur voix au niveau politique ont-elles été aussi importantes lorsqu'ils ont cherché à participer effectivement à l'élaboration des décisions où leur compétence est indiscutable et où leurs intérêts peuvent être très directement affectés par les décisions des autorités européennes ? Qu'il s'agisse de la politique agricole, de la politique régionale, et de celle des zones périphériques de l'Europe, de la politique de l'environnement, des migrations de travailleurs, du tracé des grands axes de communication européens, de l'aménagement du territoire européen, de la coopération dans les zones frontalières, il est bien certain que les pouvoirs locaux sont concernés.

Dans quelle mesure peuvent-ils exercer une influence, faire entendre leur voix ? La réponse doit évidemment être nuancée mais de considérables obstacles existent sur la voie d'une concertation efficace, concrète, entre les institutions européennes et les pouvoirs locaux. Je choisirai comme exemple le domaine si concret, si pratique, et si on le voulait si simple, de la coopération dans les zones frontalières.

Il est évident que, dans maintes parties du territoire européen, les autorités locales qu'il s'agisse de voies de communication, de transports en commun, d'alimentation en eau, d'assainissement, ne peuvent pleinement remplir leur mission que si leurs programmes de travaux ignorent délibérément les coupures frontalières. Un souci raisonnable d'économie des investissements et des ressources humaines permettrait aussi de concevoir l'utilisation en commun de certains équipements, particulièrement coûteux, tels qu'hôpitaux, services d'incendie et de protection civile, équipements de sports et de loisirs.

C'est ainsi que l'unification européenne se trouverait pleinement vécue par le commun des citoyens.

Le Conseil de l'Europe l'a rapidement compris puisque, dès le 29 septembre 1966, l'Assemblée consultative adoptait un projet de convention cadre relatif à la coopération interfrontalière des pouvoirs locaux. Mais nous sommes en novembre 1974. Huit années se sont écoulées et cette convention dont la substance n'avait cependant rien de révolutionnaire puisque pour l'essentiel elle donnait aux collectivités locales frontalières le pouvoir de réaliser entre elles des groupements d'études et de travail, de constituer des syndicats pour la prestation de fournitures et de services, ou pour la réalisation de travaux d'utilité publique, que le contrôle des autorités de tutelle nationales était expressément maintenu, cette convention, dis-je, depuis huit ans n'a pas été adoptée par les Etats. C'est à croire que les problèmes supra-frontaliers soulèvent les mêmes répulsions que la supranationalité.

Le 24 janvier 1973, la question a été de nouveau évoquée au Conseil de l'Europe. L'Assemblée consultative a recommandé aux Etats d'encourager la mise en place de Commissions régionales frontalières, composées à la fois d'élus locaux et régionaux et de représentants des autorités centrales, ce qui était le signe d'un net recul sur la proposition antérieure de convention type et sur le plan de l'autonomie locale. Les Commissions étaient invitées à examiner par priorité deux problèmes: le premier était celui de la situation des travailleurs frontalières et de leur passage des frontières, le second celui des pollutions transfrontalières et de la mise en valeur du paysage dans les zones frontalières.

Les Commissions étaient appelées à "examiner". Elles n'avaient pas le pouvoir de résoudre que leur aurait donné la convention type, qui permettait la création de syndicats.

Le besoin d'une coopération supra-frontalière est si vif et si évident que néanmoins une quinzaine de commissions se sont créées. Elles se heurtent à de si nombreux obstacles que le 22 octobre dernier, à Bruxelles, sur l'initiative du Conseil des Communes d'Europe, une réunion a été convoquée pour recenser les résultats obtenus et les difficultés. Illustration de ces dernières : un autobus Tourcoing - Mouscron, les deux villes formant en fait une même agglomération urbaine, ne peut franchir la frontière. On exige des passagers que non seulement ils changent de voiture, mais fassent à pied environ 1500 mètres pour trouver soit l'autobus belge, soit l'autobus français. Ce que la S.N.C.F. et la Société nationale des Chemins de Fer belges ont pu réaliser si parfaitement pour notre confort, les pouvoirs locaux ne peuvent le faire pour leurs transports en commun.

Très solennellement, les Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire des 17 pays du Conseil de l'Europe se sont réunis à la fin de septembre 73, à la Grande Motte, sur le littoral du Languedoc, sur l'invitation du Gouvernement français.

A l'ordre du jour était inscrite la coopération transfrontalière en Europe.

Une très belle résolution générale a été adoptée. Le titre du chapitre qui traite de cette coopération s'énonce ainsi : Les régions frontalières, champs d'expérience de la coopération régionale à l'échelle européenne. Nous sommes bien d'accord, mais ne suivent ensuite que recommandations : Les gouvernements, dit la résolution, devraient améliorer l'échange d'informations. Ils devraient assurer une collaboration permanente qui viserait à réduire les obstacles législatifs et administratifs à l'action dans le domaine de l'aménagement du territoire et de développement régional.

Il n'est même pas fait mention des collectivités locales, du projet de convention avortée pour la coopération transfrontalière, des Commissions régionales frontalières.

Ai-je besoin d'ajouter que depuis cette Conférence de la Grande Motte, il n'a été fait à ma connaissance aucun progrès. Les Ministres des Neuf réunis au début du mois d'octobre, pour coordonner les aides à donner aux régions de montagne afin d'y maintenir une population agricole indispensable à la préservation de la nature, n'ont pu s'entendre sur rien, même pas sur la définition de ce qu'était une région de montagne.

Je viens de mentionner pour la première fois les Ministres des Neuf, donc la Communauté économique européenne. Il est évident et ce n'est la faute de personne, que la polarisation de l'Europe s'est déplacée depuis que, dans les années 1950, les pouvoirs locaux prenaient conscience de leur solidarité dans le cadre de l'Europe et que sur l'initiative des pionniers dont j'ai déjà cité les noms le Conseil de l'Europe s'efforçait, dans le cadre de sa charte, de faire une place dans son sein au vaste rassemblement des pouvoirs locaux européens. Je ne suis pas de ceux, bien au contraire, qui pensent que le Conseil de l'Europe est devenu une institution superflue du fait de l'extension continue des attributions et des initiatives de la Commission économique européenne. Mais c'est un fait qu'en ce qui concerne les sujets qui intéressent directement les pouvoirs locaux, les décisions prises à Bruxelles ont une incidence toujours plus évidente et directe sur les collectivités locales et régionales.

Le problème devait donc nécessairement se poser des liaisons sinon des liens à établir entre la Conférence européenne des pouvoirs locaux,

organe du Conseil de l'Europe, et la Communauté européenne. Comment s'occuper de politique régionale, de sauvegarde de l'environnement, d'aménagement du territoire, de lutte contre les nuisances, sans connaître les études, les projets qui s'élaborent à Bruxelles, voire les décisions qui y sont prises. Et de son côté, comment la Direction générale de la Politique régionale de la Commission européenne n'éprouverait-elle pas le besoin d'avoir l'avis des administrateurs locaux avant de faire ses propositions au Conseil des Ministres et de consulter le Parlement européen.

Ce n'est pas la moindre originalité des résolutions adoptées par la Conférence européenne des pouvoirs locaux, lors de sa dixième session tenue du 16 au 20 septembre dernier à Strasbourg, que, dans leur plus grande partie, ces résolutions soient consacrées à des avis sur la politique de la Communauté économique européenne, qu'il s'agisse de son programme d'action en matière d'environnement ou de sa politique régionale, et que l'un des avis de la Conférence concerne les relations de celle-ci et de la Communauté de Bruxelles.

Je recommande à tous ceux qui s'intéressent à la politique régionale de la Communauté européenne, de lire l'avis de la Conférence européenne des pouvoirs locaux sur la politique régionale de la Communauté. Il porte le n° (17).

D'abord il est écrit d'une très bonne encre et révèle de fort intéressantes concordances avec les opinions exprimées au Parlement européen. Ensuite, ce texte très ferme, de grande qualité, démontre que l'avis de représentants des collectivités locales et régionales serait aussi utile aux grands Commis de la Communauté qu'il peut l'être aux grands Commis des administrations nationales.

On sait que l'article 2 du Traité de Rome donne mission à la Communauté de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, et que le préambule du Traité précise que "les Etats signataires entendent assurer ce développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées."

La Conférence des pouvoirs locaux reproche à cette définition de considérer la politique régionale "comme dépendant uniquement de l'Etat et comme ressortissant essentiellement à la souveraineté nationale de chaque Etat." Elle critique donc la Commission de ne faire jouer aux régions qu'un rôle passif, de ne pas faire participer les représentants qualifiés des régions au Comité de développement régional dont la création est envisagée par la Commission.

La Conférence en déduit que la politique régionale de la Communauté "n'est pas une politique communautaire globale d'aide au développement équilibré des régions, mais une politique d'aide aux Etats en faveur de leur politique nationale de développement."

C'est une critique qui va loin, très loin. Je ne crois pas que le respect de la lettre du Traité de Rome permette à la Commission européenne de répondre à cette critique. La Conférence des pouvoirs locaux le reconnaît d'ailleurs explicitement. Sa conclusion est qu'il faudrait négocier une sorte d'annexe au Traité de Rome, qui traiterait de façon réaliste la politique régionale, en faisant leur place dans les institutions de la Communauté aux représentants des collectivités régionales et locales, l'objectif ultime étant d'atteindre une politique régionale européenne globale, s'attaquant avec des moyens appropriés au déséquilibre historique entre le centre de gravité industriel et urbain de l'Europe du Nord-Ouest et les régions périphériques, faiblement structurées et économiquement en retard.

Avant qu'un appendice régional au Traité de Rome soit négocié, conclu, ratifié, il passera hélas beaucoup d'eau sous les ponts de la Meuse et du Rhin. Il faudra que dans leurs propres pays, les collectivités locales persuadent leurs gouvernements qu'une conciliation est possible entre les prérogatives légitimes des Etats et une politique communautaire qui s'élaborerait avec la participation, et dans la concertation avec les régions d'Europe.

Mais l'avis de la Conférence des pouvoirs locaux doit contribuer à faire comprendre à tous les adhérents au Traité de Rome, qu'en cas d'amendements aux dispositions du traité, il sera indispensable de réparer l'omission qui fit ignorer de la part des rédacteurs du traité l'existence des collectivités locales et régionales et leur extraordinaire vitalité. Dans l'attente de cette révision hypothétique du Traité de Rome, il faut tout de même aménager des relations entre la Conférence européenne des pouvoirs locaux et la Communauté.

Les propositions adoptées à cet effet en septembre dernier à Strasbourg par la Conférence des pouvoirs locaux sont modestes.

↓ Elles prévoient un échange d'informations adéquat entre le Conseil de l'Europe et la Communauté, l'organisation aux niveaux appropriés des réunions et des contacts afin de rechercher des zones d'intérêt commun ; elles suggèrent de déterminer des dossiers précis se prêtant à un travail commun.

Le Président de la Commission et ceux de ses membres qui sont responsables du domaine de l'activité communautaire ayant des incidences directes sur les collectivités territoriales présenteraient régulièrement des communications devant la Conférence européenne des pouvoirs locaux sur les progrès de l'intégration. Les avis de la Conférence seraient officiellement communiqués par le Conseil de l'Europe à la Communauté européenne. J'ajoute que celle-ci joue assez volontiers le jeu, qu'elle fait part à l'égard de la Conférence d'une grande bonne volonté, que

grâce aux liens personnels d'estime et d'amitié entre les délégués à la Conférence et les responsables des deux grandes associations européennes qui ont créé un bureau à Bruxelles : Conseil des Communes d'Europe et Union internationale des Villes, il existe une utile coopération de fait.

Les réunions d'information, associant une délégation de la Conférence européenne des pouvoirs locaux à des délégués du Conseil des Communes d'Europe et de l'Union internationale des Villes, pourraient avoir lieu de temps à autre avec des représentants de la Commission.

La Conférence propose aussi qu'à chacune de ses sessions plénières - je rappelle qu'il y en a une tous les deux ans - figurent automatiquement à l'ordre du jour les grands problèmes institutionnels des collectivités territoriales et les développements communautaires dans les domaines qui sont particulièrement de leur compétence, c'est-à-dire la politique régionale, la politique des transports, les travailleurs migrants, l'environnement, etc.

L'ensemble de ces propositions constitue véritablement un minimum. Mais, puisque les traités en vigueur ne permettent pour le moment de faire davantage, j'avoue avoir plus de confiance dans un effort qui se développe en quelque sorte officieusement en marge des traités, et qui se traduit par la création à Bruxelles d'un Bureau de liaison permanent du Conseil des Communes d'Europe et de l'Union internationale des Villes avec la Communauté, ainsi que par la création d'un groupe de travail consultatif permanent auprès du Commissaire et de la Direction générale des politiques régionales de la Commission européenne. Ces initiatives ne manqueraient pas d'être imitées par d'autres organisations régionales sans statut officiel si elles disposaient des ressources nécessaires.

Le besoin d'un contact permanent, organisé avec la Communauté économique européenne est en effet de plus en plus ressenti par les pouvoirs locaux. Jusqu'ici, dans beaucoup de pays, peut-être même dans tous, le contact avec les organes de la Commission, qu'il s'agisse du Fonds social, du F.E.O.G.A., de la Banque européenne d'investissement aujourd'hui, du Fonds régional demain, n'est possible qu'à travers les Etats, avec l'accord des Etats. Beaucoup de collectivités territoriales estiment qu'elles seraient de meilleurs avocats de leur propre cause que les Administrations centrales lorsque celles-ci ont accepté leurs dossiers.

Il est indiscutable que plus les ressources du budget européen seront importantes, plus elles seront indépendantes de la contribution budgétaire des Etats, la tendance sera forte pour les collectivités territoriales à qui les aides de la Communauté sous forme de prêts ou de subventions sont de plus en plus nécessaires de se rapprocher de la source qui les dispense.

Les membres de la Commission, qui sont sous le double contrôle du Conseil des Ministres et du Parlement européen, auront-ils de leur côté tendance à considérer qu'ils sont les vrais responsables - tant qu'ils sont investis de leur mandat - de l'application des politiques ou des programmes communautaires ? Si ces deux tendances se rejoignent, les Etats accepteront-ils de faire un peu plus confiance aux pouvoirs locaux ? Je le souhaite. Les pouvoirs locaux n'ont pas à s'occuper de politique étrangère. Mais la politique européenne, dans le cadre de la Communauté, peut-elle être considérée comme appartenant encore pleinement au domaine de la politique étrangère ? Sans doute était-ce le cas au moment de la rédaction du Traité de Rome. Mais, à mon avis, bien moins aujourd'hui, où il n'est question que d'aménagement du territoire européen, d'approvisionnement énergétique de l'Europe, de coopération monétaire européenne, de politique européenne contre l'inflation. Je n'observe chez les responsables des régions, des grandes collectivités urbaines, aucune tendance à opposer les régions à l'Etat. Mais, dans de nombreuses parties de l'Europe, des régions ressentent fortement qu'elles ont des intérêts communs, qu'en se concertant, en se groupant, elles se défendraient mieux, non pas contre leur Etat, mais à l'intérieur de la Communauté européenne et dans l'esprit même du préambule du Traité de Rome qui fait un devoir aux Etats signataires, comme je l'ai rappelé, d'assurer une sorte de rééquilibrage du développement économique des régions.

Un des exemples que je voudrais citer de cette prise de conscience de solidarités nouvelles dans le cadre européen est celui de la Conférence des régions périphériques maritimes de la Communauté européenne, qui est née à Saint-Malo en juin 1975 d'une initiative du Comité d'expansion économique de la région bretonne : le C.E.L.I.B.

L'idée qui a engendré la création de cette organisation nouvelle, la première à voir le jour depuis l'élargissement du Marché commun, devenu effectif le 1er janvier 1973, est que le problème des régions périphériques, dans le cadre de l'Europe élargie, se pose sous des données fort différentes de ce qu'elles étaient au temps de l'Europe des Six.

La Communauté des Neuf présente une structure beaucoup plus maritime que la Communauté des Six. La mer y jouera un rôle plus important dans les échanges intra-communautaires et elle devrait permettre de compenser certains des handicaps de l'éloignement dont souffrent les régions périphériques.

La Bretagne, région à la fois périphérique, ou si on préfère la plus excentrée et la plus maritime de France, devait naturellement être la première à percevoir le changement de centre de gravité que l'adhésion du Royaume Uni et de l'Irlande devrait entraîner pour le Marché commun.

L'Aquitaine, le Poitou-Charentes, les pays de Loire, se sont immédiatement associées à l'initiative bretonne. Celle-ci a été accueillie avec faveur en Allemagne par les régions côtières de la Mer du Nord, au Danemark par le Nord Jutland, en Grande-Bretagne par l'Ecosse, le Pays de Galles et la Cornouaille, en Italie par les régions du Mezzogiorno, en Irlande par les régions de la côte Ouest.

De plus, trois pays non membres de la Communauté : la Norvège, par la région de Trondheim, l'Espagne par la Galice, le Portugal par ses provinces du Nord, ont été admis à assister comme observateurs à la première réunion. Malgré que les régions invitées appartenaient, peut-on dire, à trois communautés maritimes distinctes, celle de la Mer du Nord, de l'Atlantique, de la Méditerranée, malgré les différences de production, d'ethnie, de climat, d'orientation des échanges qui les séparaient, l'appartenance au Marché commun leur a paru créer entre elles une solidarité supérieure. Elles se sont donné un Comité permanent, un secrétariat, un budget qu'elles alimentent elles-mêmes. Leur dernière réunion a eu lieu au printemps dernier en Sardaigne.

La spécificité des problèmes que traite cette Conférence : recherche d'une meilleure exploitation de la mer comme facteur de développement, protection des côtes, éloignement des grands centres industriels, importance de l'agriculture, constitue un apport nouveau et original, dont bénéficient aussi bien la Commission de la Communauté européenne que les administrations nationales. C'est un cas typique, où les régions constituent un trait d'union entre la première et les autres, et où leur rapprochement fait progresser dans les esprits l'édification de l'Europe.

Mais si bienfaisantes, si méritantes que soient toutes ces initiatives que j'ai énumérées, sont-elles suffisantes ? Je me permets d'en douter.

Après tout, ce sont les Chefs d'Etat et de Gouvernements qui, lors de leur Conférence au sommet de Paris, du 19 au 21 octobre 1972, ont reconnu, je cite "une haute priorité à l'objectif de remédier, dans la Communauté, aux déséquilibres structurels et régionaux." Ce sont eux qui ont invité la Commission européenne à "élaborer sans délai un rapport analysant les problèmes qui se posent dans le domaine régional à la Communauté élargie et à présenter des propositions appropriées."

Ce sont aussi les Ministres des Affaires étrangères qui ont chargé les délégués des Ministres d'examiner les moyens de renforcer la coopération entre le Conseil de l'Europe et les Communautés et d'étudier les mesures à prendre afin de donner à la Conférence européenne des pouvoirs locaux une fonction plus importante dans le contexte européen.

Et bien, disons-le clairement. Pour répondre au mandat donné à la Commission européenne par les uns, aux délégués des Ministres par les

autres, il faut admettre la nécessité de distinguer l'aspect institutionnel et l'aspect opérationnel du rôle des pouvoirs locaux dans la construction européenne.

Il faut aussi cesser de confondre comme on a tendance à le faire actuellement les pouvoirs régionaux et locaux.

J'évoquerai d'abord la représentation institutionnelle des pouvoirs locaux dans l'Europe.

J'ai expliqué au début de ce rapport qu'elle existait dans le cadre du Conseil de l'Europe, par la Conférence européenne des pouvoirs locaux. Cette Conférence qui groupe les représentants de 17 pays ne participe pas, au moins officiellement, au fonctionnement de la Communauté européenne qui ne compte que neuf adhérents.

Il apparaît de plus en plus nécessaire de créer une instance représentative des pouvoirs locaux au sein du Marché commun, car c'est là que se posent les problèmes les plus précis et les plus concrets pour les collectivités infranationales.

La solution la plus simple serait d'utiliser la Conférence européenne des pouvoirs locaux, en créant en son sein une "section Marché commun" où pourraient siéger les seules délégations des Neuf.

Cette solution a l'avantage d'éviter la multiplication des structures et des délégations, et sans doute dans l'état actuel des esprits, de provoquer le moins d'opposition des Etats. Elle a l'inconvénient de perpétuer les ambiguïtés qui ont constamment gêné l'action de la Conférence des pouvoirs locaux.

Alternativement, on pourrait imaginer une représentation des pouvoirs régionaux et locaux à l'intérieur du comité de politique régionale prévu par le projet Thomson. Mais un tel comité n'a pas vocation à représenter les pouvoirs régionaux et locaux en tant que tels.

Deuxième point : les pouvoirs locaux et régionaux ne devraient plus être confondus dans la construction européenne.

Il est naturel qu'en Europe des Etats aient tendance à mettre dans le même panier, si on me passe l'expression, tous les échelons de compétence politique et administrative qui se situent au-dessous de l'Etat.

En confondant tous les échelons de collectivités infra-étatiques, sous le vocable général de "Pouvoirs locaux", on masque plus facilement le problème des compétences propres de la Région.

Or ce sont ces compétences qui posent le plus de problèmes aux Etats dans le cadre de la construction européenne, car elles sont les plus proches des compétences de l'Etat. C'est d'ailleurs pour cela que certains fédéralistes voient dans la région un échelon de substitution possible qui pourrait remplacer l'Etat dans une Europe intégrée, d'où la méfiance instinctive des pouvoirs nationaux vis-à-vis des régions, dès qu'il s'agit du cadre européen. Mais il faut bien voir que cette méfiance conduit en fait à la paralysie et à la confusion.

La paralysie ! Depuis la création du Marché commun et en dépit de l'article 2 du Traité de Rome, il a été impossible de mettre au point une véritable politique européenne de développement régional et plus encore de faire participer les régions, qui y étaient cependant si intéressées, à l'élaboration de cette politique.

La confusion ! parce que les pouvoirs locaux, plus libres de leurs mouvements que les régions lorsqu'il s'agit de l'Europe, s'efforcent de combler le vide ainsi créé et tendent à représenter les régions dans le cadre des institutions européennes.

Exemple, il a été créé à l'initiative du Conseil des Communes d'Europe, un Comité officieux qui se réunit régulièrement à Bruxelles pour discuter de la politique régionale européenne en l'absence des régions prises en tant que telles.

Cette situation ne peut se prolonger indéfiniment. Faute pour l'Europe d'avoir une politique régionale, le remodelage de l'économie européenne dans l'espace se réalise en fait à l'initiative des entreprises privées, souvent extérieures à l'Europe, et à l'occasion de rapprochements de firmes, de fusions, de concentrations.

Même si on se place au seul point de vue de l'économie de marché, cette situation est irrationnelle. Elle constitue un facteur de déséquilibre et de mauvais rendement. De déséquilibre, parce que la concentration géographique abusive entraîne une surchauffe économique dans certaines régions et un gaspillage de ressources dans d'autres.

Des régions entières produisent beaucoup moins et consomment beaucoup moins que les autres. Elles sont en fait plus ou moins débrayées par rapport au moteur économique que constitue le Marché commun. L'économie européenne n'utilise sur le plan humain qu'une partie de son potentiel.

La nécessité d'une véritable politique régionale européenne s'imposera donc dans le cadre de la Communauté et il ne sera plus possible alors d'éluder le difficile problème des rapports de compétence entre pouvoir européen, pouvoirs nationaux, pouvoirs régionaux et pouvoirs locaux.

Pour résoudre ce problème, il ne faut pas passionner le débat. Il faut respecter la souveraineté des Etats, chercher à définir sereinement la véritable place des régions dans la Communauté européenne.

Pour y parvenir, une certaine harmonisation des compétences régionales dans les différents pays de la Communauté serait nécessaire. Il ne s'agit pas de préconiser des bouleversements qui se heurteraient à des tendances nationales profondes. Harmonisation n'est pas unification. Mais j'ai toujours été frappé par le fait que les pays très unifiés se plaignent des excès du centralisme, tandis que les pays fédérés se plaignent des excès du fédéralisme. N'est-il pas possible de réduire l'écart qui existe entre les uns et les autres ?

Il faudrait aussi que l'échelon régional existe partout, sans pour autant vouloir imposer aux régions une soi-disant dimension européenne. On s'y casserait les dents comme dans certains pays où on a fait l'expérience à propos des fusions de communes.

Il faut surtout que l'ensemble du territoire européen soit organisé au niveau qui permet de saisir à la fois les entités historiques et géographiques de base et les espaces où se posent des problèmes spécifiques de développement et d'aménagement.

L'objectif devrait être la mise en place progressive, dans toutes les régions européennes, d'échelons administratifs et représentatifs, permettant de traiter au moins les problèmes de l'aménagement régional par référence avec la politique européenne, ne serait-ce que le rapprochement des méthodes d'élaboration des statistiques.

Les structures régionales étant devenues plus comparables, il devrait être possible pour les Etats de s'entendre sur les matières précises qui justifient la participation des régions, en tant que telles, à des concertations européennes : problèmes du niveau de développement, de l'aménagement de l'espace, de l'environnement et de la qualité de la vie en général. Dans toutes ces matières, il devrait être beaucoup plus facile qu'on ne le croit de concilier la dimension européenne et les interventions communautaires avec les habitudes prises dans le cadre national.

L'obstacle principal viendra toujours des administrations centrales dont les compétences seront modifiées, à terme. Mais s'il existe une volonté politique, il sera possible d'avoir raison de cette difficulté, nonobstant le fait que le nationalisme outrancier est entretenu davantage par les Directeurs et les Chefs de bureaux que par les élus nationaux qui siègent dans les gouvernements. Les élus ont vocation à établir des passerelles là où l'administration a l'habitude de creuser des fossés ou d'élever des cloisons, entre les différents niveaux de collectivités.

A l'inverse d'ailleurs, l'administration a vocation à établir des passerelles entre les différentes forces politiques là où elles s'opposent, c'est-à-dire à chaque niveau de compétence.

x

x x

Après ces réflexions au cours desquelles je suis conscient d'avoir accumulé bien des critiques, certains d'entre vous pensent peut-être que non de leur fait mais en raison des obstacles qui ont été accumulés sur leurs pas et aussi des vices structurels de leur organisation, les pouvoirs locaux n'ont eu en définitive qu'un rôle bien limité dans l'édification de l'Europe. C'est vrai si l'on pense, par exemple, que dès 1958 la Conférence soulignait l'urgence d'une politique de l'aménagement du territoire européen en coordonnant les différentes politiques nationales et en démocratisant cette politique, par une consultation des populations, au travers des instances régionales et communales. La Conférence n'a pas été entendue.

Mais les pouvoirs locaux peuvent mettre à l'actif de leur bilan quelque chose qui a beaucoup plus de prix et que j'ai réservé pour la fin de ce rapport.

Personnellement, je considère que si l'idéal européen a gardé assez de vitalité pour pouvoir s'enflammer encore demain, comme il l'avait fait dans les années 1950, c'est très largement aux collectivités territoriales que nous le devons.

Car les collectivités n'ont pas cessé de travailler sur deux plans. Sur celui de leur participation à l'activité des institutions européennes, elles se sont heurtées à la superbureaucratie, appelée parfois eurocratie, qu'ont secrété les institutions européennes au cours de ces 20 années. Le multilinguisme de ces institutions a pesé lourdement dans ce sens, mais aussi bien d'autres causes. Il est résulté de ce développement bureaucratique effréné qui absorbe pour sa propre administration une partie importante de l'énergie des responsables de Bruxelles, qu'il a échappé à ceux-ci qu'ils auraient pu gagner à soigner les contacts avec les collectivités locales qui "sentent" directement les aspirations, les soucis des 250 millions d'Européens. Les responsables européens, ceux de Bruxelles comme les ministres, ont agi comme s'ils ignoraient l'extraordinaire tradition des communes et leur enracinement, dans tous les pays européens. Au cours du deuxième conflit mondial, quand toutes les liaisons étaient occupées, quand gouvernements et parlements existaient plus sur le papier qu'en réalité, ce sont les administrations communales qui, dans la plupart des pays occupés, ont assuré la continuité politico-administrative, en dépit de toutes les difficultés.

Eh bien, lorsque les pouvoirs locaux menaient sur le front de leur participation aux institutions européennes, de la concertation même officieuse avec les services de la Communauté, cette lutte longue et tenace dont le thème qui m'avait été assigné exigeait que je retrace les péripéties, les élus locaux - comme s'ils avaient été insensibles à tous ces incidents de parcours - poursuivaient auprès de la population européenne une sorte d'action missionnaire, au service de l'idéal européen, une action qui mérite à bien des égards l'admiration.

L'énorme phénomène des quinze dernières années, celui des migrations de travailleurs européens, à qui devons-nous, sinon aux communes qu'il n'ait pas eu des conséquences autrement dramatiques que les incidents auxquels il a parfois donné lieu ? Si ceux qui partaient, laissant souvent derrière eux, femmes, enfants et vieux parents, si ceux qui arrivaient complètement dépaysés, n'avaient pu compter sur l'esprit de fraternité européenne des pouvoirs locaux, tellement plus près d'eux que les organes centraux, étatiques et communautaires, croit-on qu'il eut été possible de les intégrer sans tragédie dans cette Europe dont leur masse même modifiait la physionomie.

Si, année après année, des centaines de communes européennes : 2000 pour celles adhérentes au Conseil des Communes d'Europe, bien davantage sans doute mais je n'ai pu disposer de chiffres sûrs pour celles qui appartiennent à la Fédération mondiale des Communes jumelées, les pouvoirs locaux n'avaient conclu et, ce qui est mieux, fait vivre des jumelages réalisés avec des villes et des communes des pays voisins, croit-on que l'espoir de l'unification européenne aurait survécu, dans les générations jeunes et vieilles, aux innombrables réunions interministérielles européennes, qui, finalement aboutissent à si peu.

D'après ma propre expérience, les jumelages sont bien autre chose que l'occasion de joyeuses fêtes folkloriques et de généreuses libations.

Pour avoir organisé personnellement le jumelage entre la ville wallonne de Dinant et ma propre ville qui porte le même nom, mais sans "t", je peux témoigner que chaque rencontre au cours des 21 années écoulées, et elles se produisent à tous les niveaux : municipalités, sociétés sportives, paroisses, syndicats d'initiatives et de commerçants, établissements d'enseignement, a été marquée délibérément d'esprit européen, orientée pour faire réfléchir la population de tous âges sur le rôle de l'Europe dans le maintien de la paix et sur la solidarité des Européens.

Les échecs de l'Europe à Bruxelles ou ailleurs n'ont aucunement découragé ce mouvement, qu'il s'agisse de ma propre ville, ou d'une métropole régionale comme Rennes, ou du chef-lieu de département, qui est Saint-Brieuc, j'observe que le mouvement ne cesse de s'étendre.

L'adhésion de l'Angleterre au Marché commun a été l'occasion de jumelages avec des villes anglaises de Cornouailles ou du Pays de Galles, la parenté celtique entre la Galice et la Bretagne en a suscité d'autres. Toujours au nom de l'Europe. Et selon le principe que les jumeaux de nos jumeaux sont nos jumeaux, en fait les manifestations mettent désormais en mouvement plusieurs nationalités européennes.

C'est un exemple. Je suis sûr qu'il en est bien d'autres qui peuvent être observés dans bien d'autres provinces, dans bien d'autres pays.

Et l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe comme le Comité des Ministres ont bien fait dès 1955 d'encourager officiellement ces rapprochements.

Ils ont l'immense avantage de faire sentir aux populations que l'Europe ne peut se réduire à une simple association d'intérêts. Je ne voudrais rien dire qui puisse paraître désobligeant pour les divers mouvements européens qui militent dans nos différents pays. Je sais combien leur rôle est ingrat. Mais par des initiatives comme les jumelages, il me semble que les collectivités locales ont trouvé le moyen d'accéder au coeur des hommes et des femmes d'Europe et qu'aujourd'hui leur action pour la préservation de l'esprit et de l'idéal européen est plus efficace, plus puissante que celle d'aucune autre organisation.

C'est grâce à cette action persévérante des pouvoirs locaux que pour beaucoup d'hommes et de femmes d'Europe, ses institutions n'ont pas le visage du monstre froid que la bureaucratie qui entoure la Commission de Bruxelles risquerait de lui donner.

L'Europe que font connaître les pouvoirs locaux à leurs administrés garde apparence humaine. Dans l'enlèvement actuel, alors que le scepticisme est roi et que les gouvernements paraissent perdre de vue les leçons des deux grandes guerres mondiales c'est, je crois, le plus bel hommage que je puisse rendre à l'action européenne des pouvoirs locaux.

SEPTIÈME COLLOQUE SUR  
LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

7, 8 et 9 novembre 1974

L'EUROPE ET SES RÉGIONS

(8)  
Contient des  
sur des instru-  
ments financiers  
communautaires

LA POLITIQUE REGIONALE DE LA

COMMUNAUTE, SA REALISATION :

ETAT ACTUEL DU PROBLEME

R A P P O R T

d e

Renato RUGGIERO

Directeur général des Affaires régionales

à la Commission des Communautés européennes

"LA POLITIQUE REGIONALE DE LA COMMUNAUTE, SA REALISATION :  
ETAT ACTUEL DU PROBLEME"

---

Liège, vendredi 8 novembre 1974

VIIème Colloque sur les Communautés Européennes:  
L'Europe et ses régions

Université de Liège - Faculté de Droit

---

Rapporteur: M. Renato RUGGIERO, Directeur Général  
de la Politique Régionale, Commission  
des Communautés Européennes

L'histoire de la politique régionale de la Communauté est faite de promesses, de déclarations, de projets et de désillusions.

Permettez moi donc, avant de vous parler du présent et de l'avenir, de vous retracer les différentes phases du chemin parcouru jusqu'ici.

L'idée d'une politique régionale européenne menée à l'échelon communautaire a été affirmée pour la première fois en avril 1956 dans le rapport que le comité présidé par Paul Henri Spaak avait élaboré dans le cadre des négociations qui ont abouti à la signature du Traité de Rome et, par suite, à la création de la Communauté Economique Européenne. Le groupe Spaak reconnaissait dès cette époque qu'une élimination rapide des obstacles aux échanges, premier objectif fondamental du Traité de Rome, n'implique pas automatiquement une réduction des différences existant entre les niveaux de développement des diverses régions. Le rapport réclamait de ce fait une "politique spécifique" destinée à corriger ces déséquilibres. Le Traité de Rome, il est vrai, ne prévoit pas d'instruments spécifiques pour corriger les déséquilibres régionaux, il contient cependant, lorsqu'il définit les diverses politiques, des références très claires à l'importance qu'il faut attacher à la

diminution de ces déséquilibres. Je rappellerai seulement que "le développement harmonieux des économies en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées" représente un objectif précis, clairement défini dans le préambule du Traité de Rome. En outre, ce développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté est inscrit à l'article 2 du Traité qui en fait la première tâche de la Communauté, c'est-à-dire sa principale et véritable raison d'être. Dans ce même article 2, il est clairement indiqué que l'établissement d'un Marché commun et le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres doivent être l'instrument de cet objectif.

La Commission des Communautés Européennes a consacré, depuis ses débuts, une partie importante de ses activités à cet objectif fondamental. C'est ainsi qu'en 1959 Monsieur Marjolin, à l'époque Vice-Président de la Commission, a réuni les experts nationaux responsables des problèmes régionaux en vue de définir l'action de la Communauté dans ce domaine. C'est dans le même but que la Commission Hallstein a organisé, en décembre 1961, une "conférence sur les économies régionales", dont les travaux représentent aujourd'hui encore une importante contribution à l'élaboration d'une politique régionale communautaire. Cette initiative a été suivie de la première communication de la Commission sur la politique régionale de la Communauté Economique Européenne, présentée au Conseil des Ministres en mai 1965. Ce document, qui s'inspirait également des travaux des hauts fonctionnaires nationaux - qui avaient continué à se réunir jusqu'à cette date - contenait nombre d'indications valables sur les objectifs à atteindre dans les différentes situations de déséquilibre régional. Il a été suivi, en octobre 1969, du memorandum Von der Groeben, qui prévoyait entre autres la création d'un Fonds de bonification d'intérêts pour le développement régional et l'octroi de garanties pour les prêts accordés par la Banque Européenne d'Investissement ou d'autres établissements financiers. Ces propositions ont été ensuite approfondies et à nouveau présentées par Monsieur l'Ambassadeur Borschette, en 1971, qui proposait en même temps d'utiliser une partie des ressources du FEOGA pour créer des emplois non agricoles dans les régions agricoles prioritaires. Je rappellerai enfin le rapport sur les problèmes régionaux de la Communauté élargie présenté au Conseil en mai 1973 par Monsieur Thomson, Membre de la Commission,

ainsi que les propositions tendant à créer un Fonds régional et un Comité de politique régionale, présentées en juillet 1973. Ces propositions, qui sont encore sur la table du Conseil, sont, comme l'on sait, le résultat d'un engagement solennel pris au cours de la conférence des Chefs d'Etat ou de Gouvernement qui s'est tenue à Paris en octobre 1972. Cet engagement fait l'objet du paragraphe 5 du communiqué final qui dit entre autre, que le Fonds devrait notamment servir à corriger les déséquilibres "resultant d'une prédominance agricole, des mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel".

Cet historique est une longue suite d'espérances et de propositions concrètes, mais aussi de désillusions, d'occasions perdues, qui pèsent aujourd'hui lourdement sur toute la construction communautaire. Les défaites subies par la Commission des Communautés Européennes, par le Parlement Européen, par le Comité Economique et Social et par les Gouvernements qui tout au long de ces années n'ont pas manqué de réclamer la mise en oeuvre d'une politique régionale active, sont en effet des défaites de tous les Européens.

Pour que l'on se rende mieux compte de ce qui s'est produit au cours de ces années, il me paraît opportun de rappeler ici quelques affirmations et convictions importantes exprimées par les Membres de la Commission, lors de la conférence sur l'économie régionale, en décembre 1961. En inaugurant la conférence, le Président Hallstein avait souligné que ce qui distingue la conception européenne d'un régime de contrainte" est que "la croissance économique ne peut pas être poursuivie au prix de l'obligation, pour des millions d'hommes, de quitter leur région d'origine, de rompre tous leurs liens sociaux, pour trouver un gagne-pain, d'émigrer dans les zones de concentration". Malheureusement, dans la Communauté Européenne, la croissance économique s'est poursuivie précisément dans la direction qui avait été condamnée par le Président Hallstein.

Au cours de la même conférence, Monsieur Marjolin, Vice-Président de la Commission, avait soutenu dans le même ordre d'idées que s'il est nécessaire qu'il y ait certains courants migratoires des régions les plus pauvres vers les régions les plus riches, "il y a souvent à ces migrations des limites qu'il ne faut pas dépasser. Au-delà de ces limites, l'émigration, loin

de soulager les régions dont elle est issue, en consacre définitivement la décadence, par suite du départ des éléments les plus jeunes et les plus actifs, et de la dégradation des services collectifs, tandis que le développement nécessaire de ces derniers dans les zones d'immigration, généralement très denses déjà, entraîne des surcharges financières pour les collectivités publiques". On peut se demander si les limites fixées par Monsieur Marjolin n'ont pas déjà été dépassées au cours des années écoulées. Il suffit de rappeler, à cet égard, qu'en l'espace de dix ans, de 1961 à 1971, 2.362.407 personnes ont quitté le Sud de l'Italie.

Monsieur Marjolin avait encore ajouté que "la disparition de la protection tarifaire et contingentaire mettra en évidence les faiblesses structurelles que connaissent déjà certaines de ces régions et que des mesures de soutien, souvent artificielles, permettent de masquer sans les faire disparaître". Aujourd'hui malheureusement, treize ans après, les faiblesses structurelles de ces régions présentent encore une importance majeure.

Monsieur Marjolin avait poursuivi en disant que le Marché Commun "engendrera probablement une augmentation de revenu plus forte dans les régions déjà hautement industrialisées que dans les régions périphériques, qui risquent de rester en marge de ce nouveau courant", et il avait conclu que le Marché Commun aurait dû apporter des changements profonds dans toute l'économie européenne, mais que "si ces transferts d'activité de pays à pays, de région à région, ces spécialisations et adaptations ne se produisaient pas, alors le Marché Commun n'aurait pas donné les résultats attendus". C'est cependant, malheureusement, à une telle conclusion qu'a abouti, douze ans après, le Rapport Thomson de mai 1973: "La Communauté a réalisé une union douanière dont l'objectif était de garantir, aux termes du Traité de Rome, une expansion continue et équilibrée. Une expansion continue a été réalisée; son caractère équilibré a fait défaut".

En clôturant les travaux de cette conférence Monsieur Mansholt, Vice-Président de la Commission, déclarait: "Je crois pouvoir tirer une conclusion générale: c'est que tout le monde est convaincu qu'une politique régionale active est une nécessité .... Sans une politique active dans les différentes régions, il faut s'attendre à ce que les disparités s'accroissent encore plus

du fait de la création du Marché Commun". C'est ce qui s'est produit. Dans le premier rapport Marjolin présenté au Conseil en 1965, il était affirmé qu'au moment de la création du Marché Commun "Le produit par habitant des régions les plus développées pouvait atteindre, d'après les statistiques disponibles, le triple de celui des régions les plus défavorisées de la Communauté". Il est affirmé dans le rapport Thomson de mai 1973 que "Les régions les plus riches de la Communauté ont un revenu par tête environ quintuple de celui des régions les plus pauvres".

Aujourd'hui, à un peu plus d'une année de distance, les différences entre les revenus par tête, calculées aux taux actuels du marché, sont de l'ordre de 1 à 6. Et il n'y a toujours pas de politique régionale active.

Mais il y a pis : non seulement la politique régionale active constamment réclamée par la Commission n'a jamais vu le jour, mais il n'y a même pas eu une utilisation efficace, à des finalités régionales, des autres politiques de la Communauté. La seule politique qui ait eu indubitablement des finalités régionales est celle de la CECA. Son champ d'activité limité aux industries du charbon et de l'acier a cependant laissé de côté les régions les plus pauvres de la Communauté. Les chiffres suivants relatifs aux créations d'emplois nouveaux, aux travailleurs réadaptés et aux logements construits avec l'aide de fonds CECA de 1954 à 1972 montrent clairement combien minimes ont été les avantages obtenus par les régions les plus pauvres de la Communauté.

NOUVEAUX EMPLOIS				
	Reconversion	dont emploi CECA	Travailleurs réadaptés	Nombre de logements
Allemagne	19.271	8.680	249.247	82.323
France	43.253	11.604	54.515	22.076
Italie	8.182	4.389	29.681	6.924
Pays-Bas	18.680	10.240	49.366	4.587
Belgique	26.786	3.363	136.319	7.576
Luxembourg	0	0	220	1.013
TOTAL	116.172	38.276	519.348	124.499

Le seul instrument à finalités essentiellement régionales prévu par le Traité est la Banque Européenne d'Investissement qui, au cours de la période 1958-1971, a attribué 80 % environ de ses prêts aux régions les moins favorisées. Je voudrais toutefois rappeler ici que l'activité de la Banque consiste à accorder des prêts et non, comme les autres instruments financiers de la Communauté, des subventions, et que ces prêts se font au taux du marché, les intérêts ne donnant pas lieu à bonification, à la différence de certains autres prêts CEECA. En d'autres termes, si les subventions peuvent être distribuées à tous, riches et pauvres, les prêts sans bonification d'intérêts sont destinés principalement aux régions les plus pauvres. Je voudrais ajouter que l'on a noté dernièrement un ralentissement de l'activité de la Banque Européenne d'Investissement dans le secteur régional, au moment où son action dans ce secteur pourrait être beaucoup plus utile, parce qu'il est plus difficile de recourir au marché financier pour obtenir des prêts à long terme et parce que les intérêts pratiqués par la Banque paraissent aujourd'hui plus attrayants que dans le passé.

Si de 1958 à 1971 la Banque a accordé 80 % de ses prêts pour des investissements à finalité régionale, ce pourcentage est tombé à 70 % en 1972, à 61 % en 1973 et à 49 % pendant les six premiers mois de 1974.

Selon le Traité et les déclarations répétées de la Commission, reprises dans le premier programme économique à moyen terme de la Communauté, un autre instrument, le Fonds social, aurait dû avoir un impact régional important. Cependant on ne peut pas dire que jusqu'en 1972 cet impact régional ait été significatif, ce qui est dû en premier lieu à l'insuffisance des moyens et en second lieu à la distribution des contributions du Fonds: depuis sa création à la date du 31 décembre 1972, le Fonds social européen a distribué 265 millions d'UC répartis comme suit :

Allemagne	101,3
France	41,0
Italie	101,8
Pays-Bas	11,7
Belgique	9,4
Luxembourg	-
TOTAL	<u>265,2</u> =====

Il faut reconnaître cependant que l'action et les finalités du Fonds social rénové ont maintenant un meilleur impact régional et que des progrès pourront encore être accomplis dans cette direction. La politique des transports elle-même n'a pas été en mesure de contribuer aux finalités régionales inscrites dans le Traité parce qu'elle n'a pas pu, jusqu'à présent, faire de grands progrès.

De nombreux espoirs, en revanche, avaient été mis dans la politique agricole commune, en raison entre autres de l'importance attribuée par le Traité, dans ce contexte, aux problèmes régionaux. Il faut rappeler en effet qu'il est précisé au paragraphe 2 de l'article 39 du Traité de Rome que "dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer il sera tenu compte:

- a) du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les différentes régions agricoles .....".

Le Vice-Président Mansholt s'est montré conscient, dès 1961, du rôle que la réduction des disparités régionales devait jouer dans la politique agricole commune. Dans son discours de clôture à la conférence sur les économies régionales, il avait en effet affirmé: "Alors que tout le monde est convaincu que la structure agricole est déficiente dans beaucoup de parties de l'Europe, que les conditions de la production sont mauvaises, avec comme résultat un niveau de vie plus bas, nous pouvons constater, pour notre part, qu'on est encore généralement enclin à admettre que les problèmes de déséquilibre ou d'inégalité du niveau de vie peuvent être résolus grâce à une politique de marché ou à une politique de prix. Certes, ceci peut avoir une certaine incidence, mais nous sommes persuadés, et voilà une des conclusions que je tire des discussions de ces derniers jours, qu'en fin de compte, seule l'amélioration de la structure agricole et des conditions de production permettra de garantir un niveau de vie plus élevé et un bien-être plus général". C'est ce que Monsieur Mansholt a répété en 1968 dans son fameux Memorandum: "Il s'avère que la politique de marché et de soutien des prix ne peut pas apporter à elle seule la solution aux difficultés fondamentales de l'agriculture".

Ma si punta ~~da~~ sempre sulle aziende affi-  
-cinate - Senza misure collettive gravi  
piccoli pu le sue potere - .../...

Il a ajouté que "Les disparités de revenu se sont considérablement accrues au sein même de l'agriculture. S'il ressort des enquêtes qui ont été menées que des exploitations bien gérées et disposant d'un potentiel de production suffisant obtiennent un revenu absolument comparable au revenu des secteurs non agricoles, il faut constater qu'un grand nombre d'autres exploitations ont un revenu très inférieur à ce que pourrait laisser supposer l'écart entre les revenus moyens de l'agriculture et ceux des autres secteurs de l'économie nationale".

Malheureusement, dans les régions les plus pauvres de la Communauté, les exploitations qui ont un potentiel de production suffisant sont plus souvent l'exception que la règle.

On peut d'autre part se demander à bon droit si dans le passé la section "orientation" du FEOGA, c'est-à-dire la partie des dépenses du FEOGA qui aurait dû financer la réforme des structures agricoles, a eu un impact régional significatif. Il sera important de vérifier ces résultats aussi dans le cadre de l'inventaire sur la politique agricole commune que la Commission doit présenter au Conseil avant le 1er mars 1975.

Il importe en tout cas de rappeler que dans le dernier Memorandum sur la politique agricole commune présenté par la Commission au Conseil en octobre 1973, il est affirmé que "La Commission est convaincue que la réalisation des objectifs de l'article 39 du Traité doit être le résultat d'une action combinée des politiques des marchés et des prix et des structures agricoles, complétées par l'appui de la politique régionale et de la politique sociale, en particulier du Fonds social européen. Une telle approche est en effet la seule qui puisse contribuer de façon sélective à l'amélioration du revenu des catégories d'exploitations auxquelles s'adressent ces politiques, tout en préservant la capacité concurrentielle de ces exploitations".

Je voudrais enfin rappeler que, pour d'excellents motifs d'ordre politique, même la politique commerciale de la Communauté a eu, dans certains cas, des incidences sur les régions les plus pauvres. Je voudrais mentionner notamment les accords qui ont été conclus par la Communauté avec les divers pays méditerranéens et dont le poids a été supporté dans une large mesure par les régions agricoles les plus pauvres.

Le moment est maintenant venu de conclure cette première partie du rapport, qui a été un bilan des réalisations manquées dans le domaine régional. C'est un bilan qui pèse lourd sur l'ensemble de la construction communautaire. On peut légitimement se demander, dans ce contexte, s'il n'y a pas eu un transfert réel de richesses des régions les plus pauvres de la Communauté vers les régions les plus riches. Ceci également du point de vue de la distribution des interventions financières de la Communauté et compte tenu du fait qu'à la différence de la pratique suivie dans certaines organisations internationales, telles que les Nations-Unies et l'OCDE, les recettes de la Communauté n'ont pas été fixées dans le passé en fonction de la richesse relative des divers pays et, même maintenant, ne le sont que partiellement.

Le bilan que j'ai voulu établir jusqu'à présent n'est certainement qu'un bilan partiel. Les avantages qui ont été apportés par la Communauté à chacun de ses membres ne sont que rarement quantifiables et font certainement plus que compenser les désavantages que chacun d'entre eux a pu ou pourra subir dans tel ou tel secteur. C'est dans cette optique qu'il faut considérer, avec réalisme et loyalement, ce qui me paraît être le plus grand insuccès de la Communauté, à savoir l'absence d'un développement harmonieux de ses activités dans l'ensemble des régions et des Pays membres. C'est pourquoi il est nécessaire, aujourd'hui plus que jamais, que nous, européens, qui avons travaillé pour cette Communauté et avons l'intention de continuer à nous battre pour elle, pour ses institutions, pour ses règles, pour ses objectifs, pour préserver ses conquêtes, que nous, européens, prenions pleinement conscience de notre échec dans un secteur aussi vital que celui de l'amélioration de l'équilibre du développement.

oooooooooooo

Voyons maintenant la situation présente et à venir.

Nous nous trouvons, dans notre Communauté, en présence d'une grande diversité de déséquilibres régionaux. Certains d'entre eux, à cause de leur dimension et de leur gravité non seulement opposent un obstacle majeur à la réalisation de nouveaux progrès en matière d'intégration économique, mais

.../...

peuvent même exercer une influence sur les réalisations communautaires existantes. Je veux parler plus particulièrement des problèmes du Sud de l'Italie, de l'Irlande, du Groenland, où le problème de la prédominance agricole s'accompagne d'un sous-développement généralisé, d'un taux de chômage et de sous-emploi très élevé qui persiste malgré une émigration très importante. De plus, le revenu par tête y atteint des niveaux intolérables dans une Communauté qui apparaît comme la première puissance commerciale et la deuxième puissance économique du monde.

Il y a ensuite des déséquilibres liés à l'existence d'une industrialisation ancienne et à de vastes zones de secteurs industriels en déclin. Je pense ici aux "Development and Special Development areas" du Royaume-Uni, qui sont également caractérisées par de faibles revenus par tête qui, dans certaines zones, se rapprochent de ceux du Sud de l'Italie, ainsi que par un taux élevé de chômage et de sous-emploi structurels. Certes, des zones de reconversion industrielle ou d'industrialisation ancienne existent aussi dans d'autres pays de la Communauté, comme par exemple ici, en Belgique, mais elles n'ont pas la même dimension et la gravité de leurs déséquilibres est atténuée dans une large mesure par l'existence, tout autour, d'un milieu socio-économique plus sain.

Le troisième déséquilibre grave constaté au niveau communautaire est celui des régions à prédominance agricole caractérisé par un important exode qui aggrave encore la faible densité de peuplement. Je pense en particulier aux zones agricoles de l'Ouest et du Sud de la France. On rencontre certes aussi des situations analogues dans d'autres pays de la Communauté, mais leur dimension beaucoup plus réduite et le milieu de production, tertiaire ou secondaire, qui les entoure, rend leur situation différente de celle des régions agricoles françaises.

Je voudrais enfin souligner l'importance de la place occupée par les régions frontalières dans la description des déséquilibres régionaux. Dans nombre de ces régions, aux difficultés structurelles de développement inhérentes à la région elle-même s'ajoutent les problèmes provoqués par l'existence d'une frontière qui, souvent, ne facilite pas l'élimination du déséquilibre.

Lorsque l'on pense à une politique régionale, la première idée qui vient à l'esprit est qu'il faut créer un instrument financier au niveau communautaire. La Commission attribue certes la plus grande importance à cet instrument désormais connu sous le nom de Fonds de développement régional. Ce ne sera certainement pas moi qui en minimiserai l'importance et ce que je vais dire tout à l'heure vous le prouvera. Ce que je voudrais pourtant souligner ici, c'est qu'un Fonds de développement régional, quel que soit le montant de ses ressources, quelle que soit l'efficacité de ses mécanismes, ne peut avoir des effets vraiment significatifs s'il n'est pas inséré et coordonné dans le cadre d'un ensemble de politiques et d'autres instruments financiers agissant d'une manière convergente. La politique régionale doit être non seulement une action directe et spécifique d'intervention financière, mais encore, et surtout, un élément de toutes les autres politiques. Elle exige en conséquence que les autres politiques et les autres instruments financiers opèrent de façon sélective et tiennent compte du fait que si une certaine politique économique peut être valable pour réduire l'inflation dans les zones de trop forte concentration, la même politique peut ne pas l'être pour la combattre dans des zones sous-développées. On ne peut pas non plus avoir une politique régionale efficace cherchant à porter le capital vers la main-d'oeuvre, et non l'inverse, si l'on ne recourt pas à des mesures de dissuasion appropriées dans les zones de trop forte concentration industrielle et si l'on ne coordonne pas au niveau communautaire les aides régionales ainsi que les politiques régionales des Etats Membres. Une politique régionale valable doit être accompagnée d'un effort significatif aussi dans le domaine de la formation professionnelle dans les régions caractérisées par le plus haut degré de sous-emploi structurel. Un exemple de ce qui peut être fait à cet égard, lorsqu'on en a la volonté, nous est offert par la CECA, qui a mené tout à la fois une politique industrielle sectorielle, une politique sociale et une politique régionale. Enfin, de même, il ne saurait y avoir, dans les régions à prédominance agricole, une politique régionale autonome qui ne serait pas étroitement liée aux objectifs et aux effets de la politique agricole communautaire. On parle aujourd'hui de réduire le coût de la politique agricole en matière de prix et de marché. La Commission a dit très nettement dans le mémorandum d'octobre 1973, dont nous avons déjà

CECA

parlé, qu'une telle opération ne saurait être disjointe d'une politique régionale active ni d'une politique sociale plus concrète.

Il est donc nécessaire de s'employer à mieux définir les dimensions régionales de toutes les autres politiques et de tous les autres instruments financiers de la Communauté. La coordination des autres politiques ne représente pas, et ne peut certainement pas représenter à elle seule, la réponse à une action plus hardie de la Communauté dans le domaine régional. Il faut que la Communauté engage aussi sa propre solidarité financière en créant le plus rapidement possible le Fonds de développement régional. Je pourrais vous énumérer d'innombrables raisons justifiant la nécessité de cet engagement et je vous dis sincèrement qu'il est pénible de devoir répéter sans cesse des choses évidentes qui sont également dans l'intérêt de tous.

Je sais que vous êtes tout aussi conscients que la Commission des Communautés européennes de la nécessité d'une solidarité financière de la Communauté et je ne m'attarderai pas à ressasser des arguments qui ne sont que trop connus.

Je voudrais seulement évoquer un argument nouveau et de poids qui s'ajoute aujourd'hui à ceux, très connus, invoqués jusqu'à maintenant en faveur d'une politique régionale européenne: la lutte contre l'inflation et contre le chômage.

En l'absence de mesures spécifiques en faveur du développement régional, la lutte contre l'inflation risque de provoquer une récession grave dans les régions les plus pauvres et d'augmenter considérablement le chômage.

C'est dans ce contexte que le Fonds de développement régional assume aujourd'hui une importance accrue dans l'ensemble de mesures contre l'inflation.

Nous considérons le Fonds de développement régional comme un instrument supplémentaire et non substitutif de l'effort financier des Etats membres. Il doit en effet servir à réduire les disparités au sein de la Communauté, qui sont beaucoup plus marquées que celles que l'on rencontre à l'intérieur des Etats membres. Je tiens également à souligner que cette intervention financière est beaucoup plus qu'un acte de solidarité: c'est une restitution de richesse, notamment aux régions les plus défavorisées qui, comme le Sud de l'Italie, ont perdu depuis de nombreuses années leur pro-

tection douanière et assisté à la concentration de la richesse là où elle se trouvait déjà dans la Communauté. Et on doit constater que ces régions ont elles-mêmes contribué à cette concentration en fournissant des centaines de milliers de travailleurs migrants.

La proposition présentée par la Commission prévoyait de créer un Fonds de développement régional doté de 2.250 millions d'unités de compte pour trois ans. La Commission a également présenté, dans ce contexte, une carte des régions qui auraient pu bénéficier de l'aide du Fonds.

Malgré les faiblesses bien connues des statistiques, la carte était le résultat de l'application, pour l'ensemble des régions et des zones de la Communauté, de critères objectifs tels que le revenu par tête, le chômage, l'émigration, la dépendance de l'emploi à l'égard de l'agriculture ou de secteurs industriels en déclin. Transposés au niveau de la population, les résultats de ce travail ont permis à la Commission de fournir aussi des indications sur la distribution probable des ressources du Fonds. Au cours des débats qui ont eu lieu au Parlement Européen, au Comité Economique et Social et au Conseil de Ministres lui-même, l'accent a été mis sur la nécessité d'une plus grande concentration des ressources dans les régions présentant les déséquilibres les plus importants, en particulier dans celles de l'Italie, de l'Irlande, et du Royaume-Uni, ainsi qu'au Groenland. Plusieurs délégations ont avancé des suggestions dans cette direction au sein du Conseil des Ministres, mais il a été impossible de parvenir à un accord tant sur la méthode à suivre pour aboutir à une plus forte concentration que sur le degré de cette concentration. De même, en présence d'une contre-proposition allemande qui tendait à réduire le Fonds de presque 35 %, en prévoyant un montant de 1.400 millions d'unités de compte pour trois ans, aucun accord n'a pu être réalisé au sein du Conseil en ce qui concerne le montant du Fonds. Cette proposition de réduction substantielle a augmenté les difficultés inhérentes au problème de la concentration des ressources dans les régions les plus défavorisées et à la répartition équitable des sacrifices à faire. Sur la base de cette problématique la Commission a poursuivi ses efforts en vue de parvenir à une solution qui puisse satisfaire tout le monde. Je ne puis, à cet égard, que reprendre à mon compte le sentiment exprimé publiquement par le Président Ortoli et par Monsieur Thomson, Membre de la Commission. Du point de vue de la négociation proprement dite, il semble que nous soyons très près d'un accord: il ne faut plus qu'un peu de bonne volonté

politique. Je puis vous dire que nos propositions tiennent maintenant compte de la nécessité d'une plus grande concentration des ressources dans les régions les plus défavorisées: en effet, la partie réservée aux régions de l'Italie et du Royaume-Uni ainsi qu'à l'Irlande et au Groenland, caractérisées par un des trois déséquilibres définis au Sommet de Paris, le sous-emploi structurel se situent désormais aux alentours de 75% des ressources du Fonds. Bien que ce soit dans ces régions qu'il y a les plus graves déséquilibres au niveau communautaire, la Commission estime que le Fonds peut, en tout état de cause, intervenir également dans les régions des autres pays en fonction de l'importance relative de leurs déséquilibres. Cette conception est certainement justifiée par des raisons d'ordre politique et psychologique ainsi que par des raisons économiques puisque chacun de nos Etats a ses déséquilibres régionaux qui ne peuvent pas être ignorés au niveau communautaire, comme par exemple ceux qui sont liés à la prédominance agricole, aux bassins miniers et textiles et à certaines régions frontalières.

Nous examinons en même temps la possibilité d'apporter d'autres aménagements à l'action du Fonds de façon à la rendre plus incisive. En effet, si les discussions qui ont eu lieu, ont jusqu'ici mis en évidence surtout deux aspects de nos propositions, le montant des ressources et leur répartition, il ne faut cependant pas oublier qu'il y en a d'autres, non moins importants, sur lesquels je voudrais attirer votre attention.

Il s'agit en premier lieu de notre conception de l'action du Fonds et de l'ensemble de la politique régionale - dont le Fonds n'est qu'un instrument - qui attache une importance primordiale à l'établissement de programmes de développement régional. Programmes qui devront mieux nous éclairer sur la situation réelle des différentes régions et leurs problèmes respectifs, nous permettre de déceler les points faibles dans leur développement et de mieux fixer - même du point de vue quantitatif - les objectifs à poursuivre en priorité et les ressources nécessaires. Il s'agit d'une tâche ambitieuse et nous sommes conscients des difficultés qu'elle implique, mais il est essentiel de la mener à bien si nous voulons éviter de faire une politique régionale désordonnée et dispersive.

Le deuxième aspect dont je voudrais vous parler est celui de la flexibilité de l'action du Fonds. Face à des situations régionales aussi

différentes que celles qu'on rencontre à l'intérieur de la Communauté, nous pensons que l'action du Fonds ne doit pas, surtout à ses débuts, être contrainte par un cadre réglementaire trop rigide. C'est la raison pour laquelle nous prévoyons le financement aussi bien d'infrastructures que d'activités industrielles et de services, définies de façon assez large. Nous sommes convaincus que si nous aurons de bons programmes de développement régional contenant des priorités clairement définies, cette flexibilité de l'action du Fonds ne s'avèrera pas dispersive.

Les négociations au Conseil ont été interrompues depuis février. L'espoir d'une reprise rapide est aujourd'hui très vif et le prochain Commet pourrait définitivement deblayer le terrain des difficultés qui en- core subsistent pour que la politique régionale de la Communauté voit le jour. Nous continuons à nous battre et à croire qu'on avancera dans le domaine d'un meilleur équilibre entre les régions de la Communauté, car si on ne le faisait pas, cela signifierait que notre Communauté s'éloigne de l'esprit et de la lettre du Traité de Rome, ainsi que des engagements solennellement pris au plus haut niveau.

Vous savez que la Commission des Communautés Européennes a également présenté en juillet 1975 une autre proposition à laquelle elle attache la plus grande importance: la création d'un Comité de hauts fonctionnaires pour la politique régionale, ayant pour tâche de poursuivre la discussion et la clarification de ces problèmes aussi vastes que complexes. Il est absurde que depuis 1965 les experts nationaux ne se réunissent plus au niveau le plus élevé dans le cadre communautaire et que ces réunions n'aient plus été reprises pour des raisons d'importance mineure: on discute depuis des années sur le point de savoir si le secrétariat ou la présidence de ce Comité doit revenir à la Commission ou au Conseil, ainsi que d'autres subtilités du même genre. Il se peut qu'un jour nous précipitions à l'Europe vers son déclin pour avoir été incapables de trancher aussi sur des questions d'importance mineure, alors que notre Communauté ne serait nullement mise en péril par le choix de l'une ou l'autre des solutions envisagées pour le secrétariat du Comité de politique régionale. C'est dans un tel esprit et consciente de cet état de choses que la Commission présentera de nouveau au Conseil, je crois le plus tôt possible, la proposition de création immédiate de ce Comité.

La coordination des politiques, de même que le Fonds de développement régional, ne sont évidemment que les instruments d'un objectif: augmenter le flux d'investissements directs des régions les plus riches vers les régions les plus pauvres. Il s'agit là d'un problème qui, dans certains cas, ne peut pas être considéré du seul point de vue de l'incitation économique. Les difficultés que les investisseurs rencontrent dans les régions les plus pauvres sont souvent dues aux carences de l'administration locale, aux faiblesses du milieu socio-culturel et à une information quasi inexistante sur les possibilités de développement de ces territoires.

De nombreuses responsabilités incombent manifestement, dans ce secteur, aux autorités nationales et aux autorités locales. Je puis vous assurer que la Commission en est consciente et qu'elle cherche à exercer son influence par les moyens les plus opportuns. Cela dit, nous croyons que la Communauté peut également jouer un rôle dans ce secteur, par exemple en créant un centre d'information pour les investisseurs établi sur la base d'une banque de données statistiques et d'informations, ainsi qu'en facilitant la promotion dans toutes les régions de bourses de sous-traitance et en rationalisant leur travail. Nous sommes aussi en train d'étudier la possibilité de faire une proposition éventuelle au Conseil pour la création d'une société financière pour le développement régional qui serait, entre autres, en mesure de prendre des participations minoritaires et temporaires dans des industries petites et moyennes s'établissant dans les régions les plus défavorisées de la Communauté. Les projets sont nombreux et la volonté d'aller de l'avant ne manque pas: il suffit donc de commencer. C'est ce qu'aujourd'hui nous demandons avant tout au Conseil.

Pour notre génération d'Européens, aucune entreprise au monde ne peut être plus importante et plus urgente que le renforcement et l'amélioration de notre Communauté. Aucun de nos hommes d'Etat ne pourra passer à la postérité parce qu'il aura rendu à son propre Pays un pouvoir nouveau et une souveraineté nouvelle: ce pouvoir nouveau et cette souveraineté nouvelle, nous ne pouvons les conquérir qu'ensemble dans le cadre communautaire.

.../...

Aujourd'hui, nous avons certainement besoin de réalisme: la crise économique grave et complexe au milieu de laquelle nous vivons ne saurait être sous-estimée, mais lorsqu'on se trouve confronté à un problème aussi immense on peut y faire face de deux façons. Ou bien l'on cherche à colmater les brèches au fur et à mesure qu'elles se produisent. De cette manière, on réussit peut-être à survivre, mais on n'ouvre certainement pas de nouvelles perspectives. Ou bien l'on cherche à regarder en avant avec courage, en discernant avec clairvoyance quels sont les intérêts nationaux de son propre Pays. Nous pouvons trouver dans notre histoire récente un exemple de ce qu'on l'on peut faire lorsqu'on possède volonté, imagination et courage et lorsque l'on considère avec clairvoyance ses propres intérêts. Je voudrais rappeler à votre mémoire le plan Marshall, ce vaste plan d'aide économique qu'un peuple vainqueur, qui se trouvait confronté avec les énormes problèmes causés par le passage d'une économie de guerre à une économie de paix, a conçu en vue de la reconstruction de notre Europe, y compris des pays qui, quelques mois auparavant seulement avaient combattu contre lui. Au cours de la première décennie qui a suivi la fin de la seconde guerre mondiale, les pays européens ont reçu des Etats-Unis 33,5 milliards de dollars sous forme de prêts, de subventions et d'assistance militaire. Il s'agissait de dollars dont la valeur était celle de l'année 1950.

Nous continuons aujourd'hui à discuter sur un Fonds de développement régional qui même dans l'hypothèse la plus optimiste ne représenterait qu'un dixième du budget des Communautés Européennes et auquel contribuent tous les Etats, ceux qui recevront le plus et ceux qui recevront le moins. La tristesse que nous éprouvons n'affaiblit cependant nullement ni nos espérances ni notre volonté de continuer à combattre pour une Europe unie, juste et libre.

SEPTIÈME COLLOQUE SUR  
LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

7, 8 et 9 novembre 1974

L'EUROPE ET SES RÉGIONS

(P)

EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH

Director: Professor Stein ROKKAN  
University of Bergen.

WORKSHOP ON VARIETIES OF  
REGIONAL DIFFERENTIATION IN EUROPE.

report on the work of the ECPR.

18 March, 1974.

DIRECTIONS OF RESEARCH ON  
CENTRES AND PERIPHERIES IN EUROPE :

introductory note

by

Stein ROKKAN

In this brief note I shall list some major themes for comparative research on the territorial structure of Western Europe.

My own work in this field has centred on two major themes:  
- differences in rates of mobilization and levels of party strength between central and peripheral regions of the national territory (1);

- differences among national territories in the degree of centralization and in types of peripheries (2).

I am currently interested in fitting this work on the politics of territorial differentiation into a broader framework of spatial analysis, of regional economics, of theories of long-distance communication and community-building.

The analyses we have undertaken in Bergen on difference in speed and direction of mobilization can be fitted into a framework of spatial diffusion theory (3) and can also be linked up with work within regional economics on the conditions for the reduction in between-region variances as a function of total growth (4).

It is even possible to develop realistic models for the distribution of centres of political innovation on lines inspired by LOSCH-ISARD theories of industrial location. But very little has been done in this direction beyond pure speculation. My own attempts at an analysis of differences among territories in the structure of their central city networks are still at a very low level of precision : the model will require further specification and will have to be tested against time series data for city sizes and functions, regional resource endowments and transportation routes.

Any one looking at the map of Europe must be struck by the extraordinary differences in city network structure and must ask himself how such differences could be explained within some gene-

ral model of "political location". I have tried to suggest a possible line of inquiry in this direction in my work on a "conceptual map of Europe" (5). I believe this map can be translated into a set of equations for distances between cities, for population and other resource endowments of peripheries, and for the amount of competition between urban centres for the control of such peripheries. My central hypothesis is that successes in territorial consolidation are a function of these three sets of variables. The cost of consolidating large national territories was highest in areas with a high density of trade route centres and resource-weak peripheries: Lotharingia, Rhineland-Danube, Germany, Italy. By contrast the cost of consolidation was low at the edges of trade-route Europe: less competition among potential centres, larger peripheries with greater agricultural or other resources. This was the case with England, France and Castilian Spain, Denmark and Sweden, later also Austria and Prussia. The great deficiency of any such attempt at an analysis of centre-formation in pure terms of the economics of transportation and resource extraction is of course that it assumes a homogeneous culture: it discounts territorial contrasts in established cultural identities, codes and agencies of communication, openness vs. closedness to influences and alliances. I have tried to combine the cultural and the economic component in the conceptual map but I see no clear way of bringing the two into one over-all system of quantitative relationships. I have suggested one way to approach a general theory cutting across culture and economy in my sketch of a typology of boundary transactions (6). This attempt takes off from HIRSCHMAN's Exit, Voice and loyalty and specifies three principal subjects of boundary transcendence/ boundary control: actors; messages and commodities. This scheme, however, needs to be spelled out in much greater detail and must be backed up by concrete analyses of historical and spatial data.

This general model will allow us to distinguish four major types of periphery:

<u>Economic strength/ independence of regional centre</u>	<u>Cultural distinctive- ness</u>	<u>Possible cases</u>		
		<u>North</u>	<u>Middle</u>	<u>South</u>
High	High	Swedish Finl., W. Norway	Flanders Alsace	Slovenia Catalonia Vizcaya
High	Low	W. Sweden, Lowlands Scotland, Northern England	Minor re- gions of W. Germany and Alemannic Switzerland, Provence, Pays d'Oc (20th cent.)	?
Low	High	Northest Finland, Väster- botten, Scottish Highlands, Wales	Slovakia, Jura, Bretagne	Macedonia Montenegro Alto Adige
Low	Low	Norrland, Northern Norway, W. Denmark, Ireland out- side Dublin (except Gael- tacht)	Prussian peripheries Austrian peripheries/Southern	Southern Italy Islands, Spain

This is an exceedingly crude typology but it suggests a possible line of inquiry. To test alternative typologies and to fit them into broader theory of territorial differentiation we shall clearly have to work out several levels:

within-nation

- work on the "political weight" of territorial vs. regional centres: concentration of institutions, decision-making bodies, leadership, residential preferences of the "political class", residences at "peak points" in political careers (7), over-all budget allocations between centre(s) and peripheries;
- work on basic periphery profiles: difference in resource endowments, demography, central place networks, cultural.

eth. distinctiveness, external alliances, territory-specific party strengths, shares of infrastructure budgets, transfer payments of different types (health, unemployment benefits, insurance, pensions, ect.)

across nations

- work on differences in levels of urban network concentration and in degrees of functional differentiation among centres : monocephaly vs. Polycephaly;
- work on the spatial juxtapositions of different types of peripheries and of potentials for regionally generated cross-frontier transactions: the Lotharingian problem, Schleswig-Holstein, Alto-Adige, Ticino-Lombardia, Mediterranean coastal regions, ect. (8)

Progress at all these levels will depend on detailed work on alternative definitions and groupings of regions. Much of the work so far undertaken has been based on groupings of historically distinctive pays, Landschaften (9) or administratively defined units (10) but to arrive at better evaluations of typologies we clearly have to move towards detailed analyses at the level of localities. This brings us into the general problem of optimal procedures of clustering and regionalization. (II) For some purposes measures of similitary/dissimilitary, homogeneity/ heterogeneity are clearly the most appropriate ones: this could apply both in studies of levels of economic development and in research on cultural characteristics. For other purposes it will prove essential to study nodal structures of communication and dependence: this is particularly important in the study of the spread of political-administrative innovations from national via regional centres to dependent peripheries.

Very little has as yet been done on these lines in Europe. There was reason to hope that the European Economic Community would make a push towards the development of a programme of local-regional studies to pin down areas for transfer payments and infrastructure investment but progress in this direction is bound to be slow: so far the EEC has simply taken over whatever administrative groupings each Member State has found convenient (12). One of the important tasks of the European Consortium should be to promote the development of a basic file of statistical information for all localities (at some level below the region, province or county) to allow uniform tests of alternative clustering procedures. The ECPR Data Information Service has assembled a standard inventory of most of the data now available in machine readable form in Europe (13): this would easily be made the basis for a concerted effort to build up a base for comparative cross-national analyses of variations in territorial structure.

FOOTNOTES

- 1) See especially "The Mobilization of the Periphery", first publ. in S. ROKKAN ed. Approaches to the Study of Political Participation (Bergen: Michelsen Inst. 1962), later repr. in S. ROKKAN Citizens, Elections, Parties (Oslo: Univ. forl. 1970). This work has lately been followed up in analyses by F. AAREBROT, "Regional Differences in Political Mobilization in Norway 1868-1897". Paper, World Congress of Political Science, 1973, by Stein KUHNLE Social Mobilization and Political Participation: the Scandinavian Countries 1850-1970 (Bergen: Institute of Sociology, 1973) and by Lars SVAASAND in his thesis on the 1882 election in Norway.
- 2) See my "Cities, States and Nations" in S.N. EISENSTADT & S. ROKKAN eds. Building States and Nations (Beverly Hills: Sage 1973) vol. I pp. 73-99 and "Dimensions of State Formation and Nation-Building" in C. TILLY ed. The Formation of National States in W. Europe (Princeton: Princeton Univ. Pr., 1974).
- 3) Cf. the attempt in S. KUHNLE op. cit. Ch. V. Also; Helge ØSTBYR Om innføring av fjernsyn i Norge (On the introduction of TV in Norway: test of a spatial diffusion model) (Bergen: Institute of Sociology, 1972).
- 4) See the classic comparative study by J.C. WILLIAMSON "Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns" Econ. Dev. & Cult. Change 13, 1965: 3-45; repr. in L. NEEDLEMAN Regional analysis (Harmondsworth: Penguin, 1968, repr. 1972) pp. 99-158.
- 5) ROKKAN "Cities ..." op. cit., and "Dimensions ..." op. cit., cf. the broader discussion of models of world regions in S. ROKKAN "Nation-Building" Current Sociol. 17 (3) 1971 (publ. 1973) 1-38.
- 6) See S. ROKKAN, "Entries, exits, voices: towards a generalization of the HIRSCHMAN model" Soc. Sci. Info. 13 (1) 1974 : in press.
- 7) For a good example of an analysis of centre-periphery differences in representation and residence see Mogens N. PEDERSEN "The Matrix of Parliamentary Representation" Paper for the ECPR Workshop on Varieties of Regional Differentiation, Strasbourg 1974.
- 8) Such frontier regions are the subject of extensive research inspired by Denis de ROUGEMONT, see "Naissance de l'Europe des régions" Bull. du Centre Européen de la Culture 12 (2) Hiver 1967-68.

- 9) An attempt has recently been made by Frank AAREBROT and S. KUHNLE to carry out a factor analysis of the basic data for some 30 landskaper in Norway as a basis for an evaluation of the regional breakdowns used in earlier works as S. ROKKAN & H. VALEN "Regional Contrast in Norwegian Politics" in E. ALLARDT & S. ROKKAN eds. Mass Politics (New York : Free Press, 1970).
- 10) Cf. the important paper by R. ROSE & D. URWIN, "Territorial Differentiation and Political Unity in Western Nations", ISSC/ECPR Workshop Lausanne, Aug. 1971, now to be published in the Sage Professional Papers series.
- 11) A report on a recently developed algorithm for regionalization will be presented at the Strasbourg Workshop by Terje SANDE. For a general review of classification/clustering techniques see R. ABLER, J.S. ADAMS and P. GOULD Spatial Organization (London: Prentice Hall 1972).
- 12) See L'évolution régionale dans la Communauté: bilan analytique 1971 (Brussels: Office des publ. officielles CEE, 1971) and Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie (Brussels: COM (73) 550 final, May 1973). A factor analysis of data for the EEC regions has been carried out by David HANDLEY and will be reported on at the Workshop in Strasbourg. Broader work on regional differentiations and urban networks within East as well as West Europe has been undertaken by the European Centre in Vienna, cf. especially R. PETRELLA ed. Le développement régional en Europe (The Hague : Mouton 1971), A. KUKLINSKI & R. PETRELLA eds. Growth Poles and Regional Policies (The Hague : Mouton 1972). A purely descriptive account of the city structure of Europe without any statistical refinements will be found in J. TOINT Réseaux urbains et organisation territoriale en Europe (Brussels : Bruylant, 1972).
- 13) See European Political Data Nos 5, 6, 7 and 10.

EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL  
RESEARCH  
STRASBOURG JOINT SESSIONS  
29 MARCH - 2 APRIL  
1974

Workshop on Varieties of Regional Differentiation in Europe.

Director : Professor Stein ROKKAN  
University of Bergen

This Workshop brought together a total of 29 participants from 10 countries. (1) Three of the participants came from the United States : two of these represented the Inter-University Consortium and offered important papers on variations by regional units in several countries of W. Europe, the third presented a paper on politics in an Irish periphery.

The Workshop was organized around three major themes : first the political economy of frontier regions in Europe; secondly analyses of variations in the scope and effectiveness of policies for backward regions; and thirdly studies of differences between centres and peripheries in political culture, in rates of mobilization, in the strength of parties and in the recruitment of their representatives

Five papers (2) were presented on the first theme : these were all focussed on the "Lotharingian" belt between France, Germany, Switzerland and Italy. The focus in these were on differences in the styles of policy-making across borders and their consequences for the regional economies.

Three papers were presented on the second theme (3) : these dealt with the sources of variation within and across countries in the development of regional policies and in the resulting contrasts among regional units on indicators of performance.

All the remaining papers were focussed on the politics of centre-periphery conflict in Europe. Five of the papers presented general schemes for the study of cross-national variation in types of territorial structure (4). The other papers all dealt with centre-periphery contrast in particular countries : two on Denmark, one on Germany, two on Ireland, one on Italy, three on Norway, one on Sweden and one on Switzerland. The range of themes for analysis within this framework was quite wide : one paper presented an over-all factor analysis of processes of regional development (5), two papers dealt with characteristics of political culture and political organization (6), one with the spread of local party organization from centres to peripheries (7), one with lags in the mobilization and in the recruitment of women to local councils (8), two with differences in alignments in referenda and in elections (9), two with controls for regional-local effects in the analysis of survey data (10) and two finally with centre-periphery differences in the recruitment and the constituency relations of parliamentarians (11).

A special session was devoted to regional variations in attitudes to European integration: in this David HANDLEY of the University of Geneva and Henry VALEN of the University of Oslo presented reports on their work on the establishment of a typology of regions within the Europe of the Nine and some initial results of analyses of the sources of variations in attitudes to integration.

The original plan of the Workshop also called for a special session on techniques of regionalization. Only one brief note was presented on this theme (12), however: this was therefore dealt with in direct conjunction with papers on regional controls in survey analysis.

In the concluding discussion there was general agreement on the need for concerted action to develop a wide-ranging file of information on local units in Europe and to prepare inventories of current and potentially useful types of regionalization. It was proposed that the ECPR organize at a later stage a technical workshop on problems in the development of data banks for local and regional information and on alternative schemes for the identification of different regions.

NOTES

- 1) A list of participants and their papers will be found attached. Three of those listed took part in only one of the sessions.
- 2) Papers by KLEINSCHMAGER, MONNOYER, RICQ, STEVELBERG and URBAN.
- 3) Papers by HEISKANEN-MARTIKAINEN, HOFFERBERT and STRAND.
- 4) Papers by ROKKAN, CAMERON, HANDLEY, SEILER and URWIN.
- 5) The paper by BASSAM.
- 6) The papers on Ireland by GARVIN and SACKS.
- 7) The paper by SVAASAND.
- 8) The paper by BENTZON.
- 9) The paper by GUSTAFSSON and NILSON.
- 10) Papers by DALTON and GIBOWSKI.
- 11) Papers by ELIASSEN and PEDERSEN.
- 12) The paper by SANDE.

SEPTIÈME COLLOQUE SUR  
LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

7, 8 et 9 novembre 1974

L'EUROPE ET SES RÉGIONS

10

CAHIER DE DOCUMENTATION

VOLUME I

- Pour une définition économique de la région;  
Marc THOULEN, Aspirant F.N.R.S., Louvain
- La régionalisation et la politique régionale dans les  
Etats membres de la Communauté Economique Européenne

## PLAN

- Pour une définition économique de la région, par Marc THOULEN, Aspirant F.N.R.S., Louvain.
- La régionalisation et la politique régionale dans les Etats membres de la Communauté
  - BELGIQUE
    - I. La régionalisation
    - II. La politique régionale
  - DANEMARK
    - La politique régionale
  - ALLEMAGNE
    - I. La régionalisation
    - II. La politique régionale
  - FRANCE
    - I. La régionalisation
    - II. La politique régionale
  - IRLANDE
    - La politique régionale
  - ITALIE
    - I. La régionalisation
    - II. La politique régionale
  - LUXEMBOURG
    - La politique régionale
  - PAYS-BAS
    - I. La régionalisation
    - II. La politique régionale
  - ROYAUME-UNI
    - La politique régionale

UNIVERSITÉ DE LIÈGE - FACULTÉ DE DROIT  
INSTITUT D'ÉTUDES JURIDIQUES EUROPÉENNES

---

SEPTIÈME COLLOQUE SUR  
LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

7, 8 et 9 novembre 1974

L'EUROPE ET SES RÉGIONS

POUR UNE DEFINITION ECONOMIQUE

DE LA REGION

par Marc THOULEN,  
Aspirant F.N.R.S. - Boursier de  
Recherches "Centenaire de la S.A.  
Delhaize Frères le Lion"

"L'aménagement du territoire, c'est l'exercice quotidien d'une collectivité qui s'attache à ne pas subir les fatalités de la géographie, tout autant que l'application au territoire de concepts fondamentaux où la réflexion économique a une place prépondérante. La difficulté consiste, comme en bien d'autres domaines, à permettre la rencontre entre les responsables de l'action et ceux de la pensée".

O. Guichard

L'objet de cet article est de donner le point de vue de l'économiste sur la définition conceptuelle et opérationnelle de la région. Voulant nous adresser à un public assez large, nous nous sommes interdit des développements trop techniques ou mathématiques de cette question. A l'économiste qu'une telle approche intéresse, nous conseillons de s'en référer à :

- H. Siebert, "Regional Economic Growth", Scranton, Pennsylvania 1969.
- J. Boudeville, "L'espace et les pôles de croissance", (ouvrage collectif), P.U.F. Paris 1968.
- L. Klaassen, "Méthodes de sélection d'industries pour les régions en stagnation", O.C.D.E. Paris 1967.

Bien évidemment, ces titres ne constituent que le point de départ d'une recherche bibliographique plus fouillée.

Les définitions économiques de la région sont multiples, à la mesure des divisions qui secouent le corps encore jeune de l'économie de l'espace. La raison en est que les concepts n'y ont pas à ce jour reçu de contenu opérationnel suffisant ou n'ont pu être testés de manière satisfaisante : on n'a pas pu encore vraiment s'en remettre au verdict des faits pour trancher entre les alternatives ouvertes. Diverses écoles coexistent, qui utilisent des termes dont la signification ne fait pas l'unanimité, ce qui a pour effet de multiplier les barrières d'incompréhension, de transformer les discussions en polémiques et de porter le débat au-delà de ce qu'il devrait être : la préparation de l'action.

Nous voulons éviter l'écueil de ces querelles et conserver notre neutralité : l'économie de l'espace contient plusieurs types de rationalité dont aucune n'a jusqu'ici donné la preuve d'une supériorité définitive. Le plus simple est d'introduire l'ensemble de ces rationalités, définissant à chaque fois la notion de région qui leur est liée. Concrètement, l'objet de la discussion comprend deux conceptions désormais classiques -la région homogène et la région polarisée- en fait largement antagoniques, et deux autres plus nouvelles -la région de programme et la région pertinente-, qui en relèvent ou s'y appliquent sans toutefois s'y identifier.

Cet exposé de synthèse sera facilité si, en guise de préambule, on définit la différence entre la notion d'espace et celle de région.

Un espace (économique) peut se décrire comme un ensemble de relations (économiques) entre des éléments quelconques, lequel ensemble est appliqué dans un espace géographique. Par exemple, si un groupe d'établissements appartenant à la même firme entretient entre eux des relations particulières, l'ensemble des localisations de ces établissements constitue l'espace économique de la firme. Il n'y a, a priori, aucune raison nécessaire pour que cet ensemble soit continu : les établissements seront géographiquement dispersés, séparés par des vides et ne formeront jamais une région. Celle-ci se distingue de l'espace par une contrainte de contiguïté dont la justification est d'être une réalité observable (J. Boudeville).

Tout le problème revient à donner un contenu économique à la région, à découvrir si un ensemble de points spatialement contigus se trouvent liés par des relations économiques particulières. Ainsi la contiguïté pourrait avoir en elle-même une signification économique relative au faible niveau des coûts de transports en-déans une certaine distance. Encore faudrait-il, pour former une région (1) en connaître le centre (2) et supposer le transport également possible dans toutes les directions. En effet, les voies modernes de communication (téléphone, autoroutes, aéroports) connectent souvent davantage et à moindre coût de grands centres éloignés entre eux que ces centres à leur périphérie géographique : elles ne sont pas forcément continues et laissent des vides dans l'espace géographique. Le critère d'accessibilité définirait ainsi des "régions" rassemblant des lieux spatialement disjoints.

En d'autres termes, si la distance physique donne la mesure de la contiguïté nécessaire à la région, elle ne paraît pas, dans son aspect d'accessibilité, suffisante à en fonder le caractère économique. Force est de s'en remettre à d'autres critères, nommément : l'homogénéité, la polarisation, la pertinence, le programme, notions que cherche à clarifier la suite de cet exposé.

La région (économiquement) homogène est un ensemble de points spatialement contigus dans lesquels existent des variables présentant des caractéristiques (économiques) communes. Que l'on prenne pour base les similarités dans le niveau de revenu, les structures de production, les ressources naturelles ou n'importe quelle autre variable, ce type de région prend une résonance immédiate et spontanée.

Il n'en pose pas moins un problème d'importance, lié à la multiplicité des frontières concevables : le choix de chaque variable dicte en principe un découpage territorial qui lui est propre. Or il n'est pas possible de modifier continuellement les limites des régions au gré des problèmes en cause, parce que cela n'est ni scientifiquement possible ni politiquement souhaitable, et qu'au surplus la variété des éléments à intégrer simultanément au raisonnement économique imposerait des partitions contradictoires de l'espace.

On est ainsi conduit vers des solutions de compromis, vers des méthodes de régionalisation qui déterminent des ensembles les plus homogènes possibles par rapport au plus grand nombre de variables. Il existe à cet égard un lot de techniques qui tournent autour de l'analyse factorielle, et dont le principe de fonctionnement se schématise comme suit.

Lorsqu'on travaille sur un grand nombre de variables, il peut être utile de les transformer en un nombre limité de facteurs dits principaux, chaque variable étant exprimée comme une combinaison particulière des facteurs communs à l'ensemble.

A leur tour les facteurs extraits se présentent comme une synthèse de la variance des séries originales : une analyse complémentaire des corrélations peut doter les facteurs d'une signification économique. En permettant d'effectuer le découpage territorial à partir de l'homogénéité des facteurs principaux plutôt que de celle des variables initiales, la méthode décrite réduit drastiquement le nombre des possibilités : elle les range également dans un ordre décroissant de vraisemblance, ce qui permet d'éclairer les choix.

Eclairer, non pas décider : l'adoption de tel critère d'homogénéité, qu'il s'agisse de variables économiques ou non, transformées ou pas, procède en définitive d'une volonté politique à laquelle l'économiste n'a pas à se substituer : ce point sera abordé lors de l'examen de la région de programme.

L'avantage majeur de l'adoption du principe d'homogénéité réside sans doute dans la simplicité de son application : non seulement le traitement des données peut être simplifié à l'extrême, mais on peut se contenter de variables plus sommaires, partant beaucoup moins rares que celles qui sont requises par les autres approches de la région.

En revanche, ce type de région, par application même du principe d'homogénéité, est incapable de saisir les distorsions spatiales internes aux régions. Celles-ci sont conçues comme des espaces plans, indifférenciés et, si l'on préfère, ponctiformes. Un élément appartient

à une région mais ne possède pas des coordonnées qui permettent de le situer à l'intérieur de celle-ci : dans cet espace réduit à un point, l'introduction des frais internes de transport, par exemple, serait dépourvue de toute signification.

Il est vraisemblablement souhaitable que les critères d'homogénéité retenus recouvrent une homogénéité réelle des variables à l'intérieur des régions. Qu'elle ne soit pas le fruit, par exemple, du jeu des moyennes entre des unités de taille inférieure au niveau recensé. Ou que les structures sous-jacentes ne laissent présager des évolutions brusques liées à des changements qualitatifs dans les variables. Le fait que ces conditions soient rarement réunies, surtout pour des régions restreintes, explique sans doute que les tenants de ce type de région aient été tentés par des ensembles plus ou moins vastes en éludant les problèmes de l'aménagement spatial et de la composition structurelle.

Or, il s'agit là de facteurs qui peuvent avoir une incidence réelle sur les mécanismes de la croissance. Ainsi, deux régions dont les ressources sont identiques peuvent connaître des évolutions divergentes si l'une d'elles présente seule une distribution spatiale inadéquate de ces ressources.

Il existe de nombreux phénomènes de cet ordre, négligés par l'analyse macro-économique, mais envisagés depuis peu par un nouveau corps de théorie, celui de la croissance polarisée dont l'origine remonte à F. Perroux. "Le fait grossier mais solide est celui-ci : la croissance n'apparaît pas partout à la fois. Elle se manifeste en des points ou pôles de croissance, avec des intensités variables, elle se répand par divers canaux et avec des effets terminaux variables pour l'économie. "Aménagement spatial, composition structurelle forment la base du développement polarisé : à cette théorie correspond une notion particulière de région.

La région polarisée (encore appelée nodale ou hétérogène) est un ensemble de points spatialement contigus dont la caractéristique est d'entretenir avec un pôle d'ordre immédiatement supérieur plus d'échanges qu'avec tout autre pôle du même ordre. La région polarisée est donc empiriquement saisie par l'analyse des flux spatiaux. Une première étape consiste à classer l'ensemble des points de l'espace d'après l'intensité de leurs flux entrants et sortants : ce travail, qui à ce stade n'est qu'une simple variation sur le thème de l'homogénéité, conduit à hiérarchiser les pôles en fonction de leur influence, réputée saisie par ces flux. Cette opération terminée, et après avoir choisi un niveau donné dans la hiérarchie construite, il reste à attribuer chaque point spatial à un pôle déterminé. C'est ici que l'analyse prend un tour plus original, car il s'agit de comparer non plus l'intensité absolue mais l'orientation relative des flux.

La notion de région polarisée repose donc sur une double idée de connectivité et de hiérarchie, liée respectivement à l'intensité et à l'orientation des échanges. Ces deux caractéristiques sont également nécessaires à la définition : ainsi une région pourrait être fortement

interdépendante au vu de l'intensité de ses échanges internes sans qu'existe au sein d'elle un pôle centralisateur. Il s'agirait là d'une région relevant du critère d'homogénéité basée sur une mesure d'intégration, et non pas d'une région hétérogène, spatialement différenciée par l'existence d'un centre.

L'application la plus fréquente de la région nodale a été celle de l'espace urbain, où la partition ville-périphérie illustre des phénomènes connus de polarisation. Par parenthèse, il s'agit d'un cas typique où le dynamisme d'une ville, phénomène crucial s'il en est, est masqué par les statistiques lorsque les unités recensées sont trop larges : nous en avons discuté lors de l'examen du critère d'homogénéité.

Mais la polarisation la plus fréquente mise en relief par les théoriciens de la croissance est celle des activités économiques, qui ne s'identifie pas à celle des espaces urbains existants. Il n'entre pas dans l'objectif de cet article de décrire l'ensemble des mécanismes de concentration et diffusion qui ont été avancés pour étayer la notion de polarisation. Beaucoup de ces mécanismes ont été simplement traduits d'autres disciplines économiques, mais il reste deux aspects qui nous semblent à la fois plus nouveaux et correspondre davantage au type de région en cause. Il s'agit de l'ensemble des phénomènes liés à l'occupation et au prix du sol ainsi que de l'image spatiale des relations interindustrielles. Le premier décrit le processus selon lequel l'expansion économique modifie le prix des terrains et entraîne par là une structuration spatiale des activités. Le second impute la différence entre les relations interindustrielles abstraites et les échanges existant concrètement au niveau spatial aux caractéristiques de l'aménagement régional.

Ici encore nous retrouvons les notions d'aménagement spatial et de composition sectorielle. Elles constituent sans aucun doute des phénomènes cruciaux de la croissance en particulier lorsqu'elle concerne des espaces limités, dans la mesure où les hétérogénéités y apparaîtront plus nettement. Peut-être trouve-t-on ici le revers des possibilités brillantes offertes par la théorie de la polarisation : les phénomènes à saisir sont trop fins et le nombre des variables trop élevé pour pouvoir efficacement être traité au stade actuel de la science économique. Probablement faut-il y voir la cause du peu d'opérationnalité dont souffre encore ce corps de théorie.

Ainsi, rien qu'au plan de la collecte des statistiques, la définition d'une région polarisée implique une recherche de données très désagrégées concernant les flux dans l'espace, une sélection des flux d'un certain type ou leur réduction par analyse factorielle, et enfin la décision de travailler en-dessous d'un certain seuil d'intensité qui correspond à un niveau dans la hiérarchie des pôles.

Sans conteste ce sont là des difficultés qui excusent le peu d'opérationnalité rencontré autour de la notion de région polarisée. Et les applications qui sont les plus efficaces sont aussi celles qui ont admis la nécessité de simplifications. Tel est le cas de la théorie de l'attraction qui se situe dans le prolongement du concept de polarisation et qui envisage la manière dont les échanges de produits se réalisent concrètement dans l'espace, compte tenu des relations techniques entre industries et des marchés de produits finis.

La théorie de l'attraction suppose que les activités se déplacent vers leurs facteurs de production (l'offre d'inputs) ou de commercialisation (la demande d'outputs) d'après l'incidence des coûts de transport et de communication sur la formation de leur profit. On tient compte à la fois du niveau des coûts de communication et de l'importance relative des divers inputs et outputs dans la constitution de la recette nette. Il ne s'agit que d'une expression plus raffinée du fait qu'une économie se localise en fonction de ses éléments les moins mobiles.

Une activité est dite libre de toute entrave pour une région de taille donnée lorsqu'on ne distingue aucune association de cette activité avec les marchés de facteurs ou de produits. Dans la mesure où cette association n'existe pas, des échanges entre régions seront nécessaires pour équilibrer les productions et leurs marchés. Il suffit alors de faire varier la taille de la région étudiée jusqu'à ce que les flux interrégionaux s'équilibrent, c'est-à-dire que les volumes produits correspondent aux volumes demandés. "Toute correspondance étroite entre la répartition régionale de la demande et celle de la production indiquera que l'industrie est orientée vers la demande tandis qu'une correspondance entre la répartition de fournitures destinées à une industrie et la production de celle-ci signifiera qu'elle est orientée vers l'offre" (L. Klassen).

La région pertinente d'une activité économique est la plus petite région au sein de laquelle les flux de produits ou de facteurs de production de cette activité se trouvent en équilibre. Il n'y a aucune raison pour laquelle la taille de la région pertinente devrait être identique pour tous les inputs et outputs d'une industrie : il existe autant de régions pertinentes qu'il y a de facteurs susceptibles de la localiser. La plus petite d'entre elles est appelée région critique et ce n'est qu'en-dessous de sa dimension qu'une industrie peut réellement être qualifiée de libre de toute entrave.

La notion de région pertinente est particulièrement adaptée au problème des perspectives d'implantation d'activités nouvelles. Une industrie absolument "libre" est celle dont la rentabilité est la même quelle qu'en soit la localisation dans un espace de taille inférieure à la région critique. Et les industries qu'il sera le plus facile de délocaliser seront celles dont la région critique est également la plus vaste.

On établit ainsi une hiérarchie des activités en fonction de l'aire de leurs marchés, c'est-à-dire de leur liberté par rapport aux

facteurs de localisation. Cet ordre ne s'identifie pas à celui de la théorie de la polarisation, lequel se base sur l'intensité des effets induits sur l'offre et la demande. La notion de région pertinente se rapproche davantage des aires de marché au sens d'A. Lösch, sauf que la théorie de l'attraction est sensiblement moins restrictive dans ses hypothèses et qu'elle ne cherche pas à définir le centre des régions qu'elle agence.

A nouveau, au contraire de la région polarisée, la région pertinente ne distingue pas en son centre de point privilégié. La notion de hiérarchie interne n'y est pas présente, son espace relève du critère d'homogénéité. Celle-ci est fondée sur l'interdépendance des flux intra-régionaux, saisis non plus par leur intensité mais par leur équilibre. Possédant la qualité de connectivité sans avoir celle de hiérarchie interne, la région pertinente est un composé hybride des régions homogène et polarisée.

La détermination des régions pertinentes d'une industrie procède d'une analyse statistique de corrélation. Partant des plus petites unités territoriales possibles, on augmente progressivement la taille des régions jusqu'à ce que les flux interrégionaux disparaissent, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'elles acquièrent la caractéristique d'interdépendance maximum. On peut imaginer une recherche empirique des régions pertinentes d'une industrie qui serait menée par agrégation de proche en proche de régions attenantes aux lieux de production : le nombre des possibilités devenant très vite considérable, il faudrait appliquer des techniques d'optimisation qui rendraient fort lourde cette opération de formation des régions. On a, jusqu'ici, évité les difficultés de cette nature en utilisant l'agrégation existant de fait aux divers échelons administratifs : sans être la meilleure des méthodes, celle-ci a l'avantage de faire coïncider les régions politiques avec une notion d'espace particulièrement adaptée au problème politique lui aussi, des implantations d'activités nouvelles.

Par son écho pragmatique, la région pertinente introduit la notion de région de programme. Celle-ci se définit comme l'ensemble de points spatialement contigus sur lesquels une volonté politique s'exerce en fonction d'objectifs déterminés. Ce type de région relève donc du critère d'homogénéité capté dans l'identité du plan s'exerçant sur ce territoire.

Il est clair que la fonction de l'économiste doit se borner à éclairer le choix tout en se situant en-deça des processus de décision. En abordant la notion de région de programme, nous n'avons pas l'intention de dépasser notre rôle en proposant des bases de régionalisation qui soient à caractère normatif. C'est en se limitant à être l'instrument de l'efficacité que l'économiste livre ici quelques réflexions qui portent sur la définition opérationnelle des régions de programme.

- 1- Pour qu'une action régionale soit efficace, il importe que l'espace politique sur lequel elle s'applique corresponde du mieux possible à un espace économique dont les problèmes, bases de l'action, et les réactions à celle-ci, soient identiques. En d'autres termes, il est souhaitable que les régions visées soient le plus homogène, spatialement, dans leurs structures et leurs comportements. Par ailleurs, pour que l'action politique porte des résultats essentiellement locaux, il importe de minimiser les fuites hors de la région traitée. Cette condition est remplie lorsque, entre autres, les circuits macro-économiques sont bouclés, ou, dans un sens plus large, lorsque l'interdépendance de la région est maximale.
- 2- Parmi les critères qui permettent de définir les régions-problèmes, on relève une majorité d'indicateurs statistiques de bien-être, comme, par exemple, le niveau des revenus ou celui du chômage. Or il est également fréquent que des régions en retard connaissent des évolutions spontanées brillantes, de telle sorte qu'une aide exagérée aux régions actuellement en retard mais qui expérimentent une croissance rapide risque de déboucher à terme sur des déséquilibres régionaux de sens inverse. Cet exemple, pour suggérer qu'un programme de longue période devrait être particulièrement sensible aux indicateurs dynamiques de prospérité.
- 3- Une troisième réflexion porte sur le concept même de région-problème. Il paraît naturel que le remède soit appliqué là où le mal est apparent : mais cette logique peut être brisée lorsque, si l'efficacité l'exige et si la politique le permet, il est socialement plus rentable d'établir des pôles de croissance à la limite des régions dépressives, avec l'appui d'une politique régionale d'infrastructure. La dispersion des efforts, le saupoudrage des aides semblent avoir moins d'effet que des développements concentrés d'activités diverses. Sans doute serait-il profitable, avant de lancer des programmes d'aide aux régions défavorisées, d'envisager la création de régions-solution sous forme de pôles de croissance.
- 4- Enfin, et ce point est lié à la remarque précédente, les régions qui veulent supporter économiquement des travaux d'infrastructure ou des équipements collectifs adaptés au temps présent doivent être suffisamment vastes pour être à même de les financer et de les rentabiliser. Mais la grande taille d'une région va probablement à l'encontre d'un certain nombre d'autres phénomènes, économiques ou non, dont par exemple le sentiment d'intégration de l'individu à son groupe. Et il existe sans doute un conflit entre cet aspect du bonheur humain et les exigences matérielles de la prospérité. Ici encore, l'économiste n'a pas à imposer l'efficacité mais à soumettre celle-ci pour lui être confrontée dans une fonction de préférence, aux valeurs politiques de la société.

LA REGIONALISATION ET LA POLITIQUE  

---

REGIONALE DANS LES ETATS MEMBRES  

---

DE LA COMMUNAUTE  

---

Il a paru opportun aux organisateurs de mettre à la disposition des participants une documentation portant sur une matière en harmonie étroite avec le thème du Colloque.

On s'est efforcé, dans la mesure du possible, de traiter séparément d'une part, les manifestations de la régionalisation (constitutionnelles, législatives, administratives) dans les neuf Etats membres, et d'autre part, les problèmes de développement économique régional que connaissent ces Etats ainsi que les politiques mises en oeuvre pour les résoudre.

La préparation de cette partie du Cahier de documentation a été réalisée par M. André Gérard, chargé de recherches F.R.F.C. à l'Institut d'Etudes Juridiques Européennes et Mme Bénédicte Hermans, collaboratrice de l'I.E.J.E.

L'ouvrage se présente avant tout comme une compilation de la documentation existante. En ce qui concerne la politique économique régionale, il a été fait largement appel au Rapport de la Commission sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie; Bruxelles 1973, doc. (73) 550 final - Annexe Ch. III.

B E L G I Q U E

I. La régionalisation

II. La politique régionale

## PREMIERE PARTIE - LA REGIONALISATION.

---

### I.- HISTORIQUE.

=====

Jusqu'au 24 décembre 1970, la structure de l'Etat belge était celle d'un Etat unitaire au sens classique du terme, comportant cependant une décentralisation territoriale au profit des Provinces et des Communes pour régler leurs intérêts propres.

Durant cette même période, différents facteurs sont venus "troubler" la vie politique belge, pour aboutir au résultat que nous connaissons aujourd'hui.

Les deux réformes du système électoral (1893-1920) ont permis au mouvement flamand, jusqu'alors littéraire, de prendre son essor sur le plan politique. Mais les solidarités en matière idéologique, économique et sociale étaient différentes de celles qui englobaient les appartenances linguistiques.

Aussi faut-il attendre l'expansion économique rapide de la Flandre après la seconde guerre mondiale et la conclusion du Pacte Scolaire en 1958, pour voir les controverses linguistiques occuper l'avant-scène politique - et ce, pour longtemps.

Après la seconde guerre mondiale, se fit jour également une tendance portant sur l'adaptation de la Constitution belge aux nouvelles réalités économiques et sociales.

Mais cette révision constitutionnelle, tant souhaitée, fut dominée par le problème de l'harmonisation des rapports entre les deux communautés linguistiques principales.

En définitive, on s'aperçut que le développement harmonieux de ces deux communautés devait s'accompagner d'un aménagement des services administratifs inspirés par les principes de décentralisation et de déconcentration. Encore faut-il noter que l'unanimité n'existe guère au sein de chaque communauté ; les uns sont de tendance fédéraliste, les autres de tendance unitariste. (1)

On comprend mieux dès lors la complexité de l'organisation institutionnelle de la Belgique, telle qu'elle ressort de la Constitution révisée.

...

---

(1) W. Lambrechts - Rapport belge sur les aspects administratifs de la régionalisation à l'intérieur des Etats, p. I. 16<sup>e</sup> Congrès International des Sciences administratives, Mexico 22-26 juillet 1974 - Institut belge des Sciences administratives.

De plus, pour certains, la reconnaissance de ces régions doit figurer dans la Constitution.

Enfin, le rapport indique qu'un pouvoir normatif devrait être attribué aux organes régionaux composés de mandataires politiques élus. (1)

Dans sa communication au Parlement, le 18 février 1970, le Gouvernement se fit l'écho des préoccupations du "Groupe des 28". On y retiendra particulièrement les points suivants :

1°) L'Etat unitaire, tel que les lois le régissent encore dans ses structures et son fonctionnement, est dépassé par les faits. Les communautés et les régions doivent prendre leur place dans des structures rénovées de l'Etat mieux adaptées aux situations spécifiques du pays.

(...) 6°) La Belgique comprend trois régions : wallonne, flamande et bruxelloise.

7°) Une loi adoptée à une majorité spéciale attribue aux organes des régions qu'elle crée et qui sont composées de mandataires politiques élus, la compétence de régler les matières qu'elle fixe dans le ressort et selon le mode qu'elle détermine.

8°) L'octroi éventuel d'une fiscalité propre aux régions est envisagée. (2)

Les débats parlementaires :

C'est donc sur la base de deux documents - le Rapport du "Groupe des 28" et la communication gouvernementale du 18 février 1970 - que la Commission de la révision de la Constitution du Sénat a entamé ses travaux.

S'inspirant des principes qui y étaient exposés, elle a proposé un texte dont le premier alinéa était libellé comme suit : "La loi peut, à la majorité visée à l'article 18bis 1°, attribuer une compétence réglementaire à des organes régionaux existants ou à créer, pour les matières qu'elle désigne, à l'exclusion de celles visées aux articles 23 et 59bis." (3)

Selon certains membres de cette Commission, cette rédaction présentait l'avantage de résoudre le problème de la recevabilité, puisque l'on n'inscrivait ainsi dans la Constitution qu'une simple option. (4)

(1) Rapport du Groupe de travail sur les problèmes communautaires

(2) Ann.Parlem. Sénat, Session 1969-1970, n°458, 26 mai 1970, p. 1 et 2.

op.cit. p.8-9

(3) Doc.Parlem. Sénat, Session 1969-1970, n°458, 26 mai 1970, p. 19.

(4) Doc. parlem. Sénat, Session 1969-1970, n°458, du 6 mai 1970, p. 15.

Mais le texte ainsi conçu s'écartait des dispositions de la communication gouvernementale et de l'esprit des travaux du "Groupe des 28", à savoir, notamment, la reconnaissance expresse de l'existence des trois régions wallonne, flamande et bruxelloise.

Aussi le Gouvernement déposa-t-il un amendement consacrant l'existence des trois régions et ce, afin de leur donner "la place qui lui revient dans les structures de l'Etat".(1)

Par contre, le même amendement substituait à l'expression "compétence règlementaire" celle de "régler les matières", moins précise.

Le texte ainsi amendé ne subit plus de modification. Adopté par le Sénat le 18 juin 1970, il le fut par la Chambre le 18 décembre 1970.

Avant d'en terminer avec ce très bref aperçu des débats parlementaires, nous voudrions encore mentionner une controverse importante sur le plan des principes : celle de la recevabilité de l'article 107-quater.

Parmi les déclarations de révision de 1968, figurait le point suivant : "Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision du titre premier de la Constitution, par l'insertion d'un article 3bis, relatif aux régions linguistiques". Nulle part n'était fait mention de régions autres que linguistiques. Or les règles de l'article 137 de la Constitution sont interprétées de façon stricte. Dès lors on pouvait se demander si le fait de parler de régions linguistiques autorisait le constituant à inscrire dans la Constitution l'organisation régionale.

On consultera sur ce point les Annales Parlementaires et l'analyse de la question que présente M. G. Soumeyn dans "Etudes sur le régionalisme en Belgique et à l'étranger". (2) Retenons simplement que l'argumentation développée en faveur de la recevabilité ne fut guère convaincante. En réalité, la rigidité des procédures s'est inclinée sous la pression des faits.

Sans doute est-il temps, maintenant, de donner le texte définitif de l'article tel qu'il figure dans la Constitution belge révisée sous le Chapitre III-ter "des Institutions Régionales" :

"La Belgique comprend trois régions : la région wallonne, la région flamande et la région bruxelloise.

La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 23 et 59bis, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit.

(1) Ann.Parlem. Sénat, Session 1969-1970, 18 juin 1970, p.2010.

(2) G. Soumeyn: l'article 107quater : in "Etudes sur le régionalisme en Belgique et à l'étranger", p. 359 à 362. Centre Interuniversitaire de Droit Public - Bruxelles 1973 - Bruylant.

Cette loi doit être adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés."

b) Les tentatives d'exécution de l'article 107 quater.

Depuis l'adoption de l'article 107 quater de la Constitution, plusieurs gouvernements se sont efforcés de réaliser le principe de régionalisation désormais prévu dans le texte fondamental.

Nous nous efforcerons, dans les lignes qui suivent, de donner un bref aperçu de la manière dont chaque gouvernement propose de solutionner la question.

1.- La proposition de synthèse du 18 février 1970.

Outre des propositions relatives à l'article 107 quater, ce document comportait des suggestions relatives à la loi d'exécution.

Cette loi, à adopter à une majorité spéciale, créerait pour les trois régions des organes composés de mandataires politiques élus. Elle fixerait les limites des régions, après que le ressort géographique des S.D.R. eut été fixé en application de la loi de cadre.

Aux organes des trois régions, elle attribuerait des compétences règlementaires identiques, dans certaines matières retenues comme susceptibles de décentralisation par le "Groupe des 28".

Des dotations annuelles et/ou des ristournes de produits de certains impôts de l'Etat seraient attribués aux régions.

Enfin, la concertation obligatoire des conseils régionaux serait organisée pour chaque problème concernant plus qu'une région. (1).

2.- Le Gouvernement Eyskens-Cools.-

Après les élections du 7 novembre 1971, le Gouvernement Eyskens-Cools a esquissé la composition et les compétences des organes régionaux dans l'accord gouvernemental du 19 janvier 1972.

Les conseils seraient composés des membres de la Chambre des Représentants élus par les habitants de chaque région concernée.

---

(1) C.R.A. du Sénat, 18 février 1970, p. 297.

Afin de promouvoir la coopération avec d'autres conseils, chaque conseil créerait une Commission. Ces Commissions, réunies, formeraient la Commission de concertation régionale.

Les limites des régions seraient arrêtées après avis des conseils économiques régionaux. L'aire géographique de l'arrondissement électoral de Bruxelles serait adaptée en conséquence.

Sur le plan des compétences, l'accord gouvernemental acceptait en tout cas les matières indiquées par le "Groupe des 28" sauf celles attribuées à un autre pouvoir.

Mais il prévoyait également la possibilité de délégation donnant aux régions une compétence exclusive, concurrente ou encore de complément.

Serait également de la compétence de chaque conseil, l'affectation des crédits mis à leur disposition.

Les moyens financiers dépendraient d'une loi, fixant annuellement un crédit spécifique pour chaque région, selon des critères à déterminer.

Pour assurer l'exécution des ordonnances, il ne serait pas créé de nouveaux services.

Au contraire, elle serait confiée aux services existants suivant la matière et la nature des objets à exécuter.

Enfin, la liaison avec le pouvoir central serait assurée grâce à la désignation de trois Ministres chargés d'assurer cette liaison, chacun pour la région qui le concerne.

### 3.- Le Gouvernement Leburton - l'indemans - De Clercq.

Dans l'accord politique conclu le 26 janvier 1973 entre les partis gouvernementaux figurait un "schéma d'application de l'article 107 quater de la Constitution". Sous un premier chapitre, il traitait des organes des régions, en distinguant une période transitoire et une période définitive.

Durant la période transitoire, les conseils régionaux devaient être composés de conseillers provinciaux élus à la représentation proportionnelle par les conseils provinciaux, Bruxelles faisant l'objet de dispositions particulières.

Chaque conseil élirait en son sein et d'après le système majoritaire, un collège exécutif dont la responsabilité serait collégiale et composé de manière à assurer la représentation minimale de chaque province, la composition du collège pour la région de Bruxelles devant tenir compte de la coexistence des deux communautés linguistiques.

Le régime définitif verrait les conseils composés par l'ensemble des conseillers provinciaux élus dans la région, le nombre des membres des conseils provinciaux étant réduit. Pour Bruxelles, le conseil régional remplirait également les fonctions de conseil d'agglomération. Aucun changement ne serait apporté au régime des collèges exécutifs.

Un deuxième chapitre abordait les points suivants :

- la délimitation de la région de Bruxelles,
- le régime linguistique appliqué à Bruxelles,
- les Ministres chargés des Affaires des régions wallonne, flamande et bruxellois,
- l'exécution matérielle et administrative des ordonnances.

Le problème des compétences faisait l'objet d'un troisième chapitre. On s'y référait aux matières prévues par le "Groupe des 28", pour lesquelles les conseils régionaux recevaient compétence pour autant qu'elles ne fussent pas réglées par la loi et par les règlements d'administration générale.

Toutefois, la loi, par une délégation expresse, pourrait attribuer aux conseils une compétence exclusive dans tout ou partie de ces matières, tout en fixant les règles et principes généraux directeurs.

La loi pouvait, enfin, les habiliter à conclure des arrangements internationaux.

La tutelle des ordonnances régionales était organisée en donnant au Roi la possibilité de suspendre puis d'annuler ces décisions moyennant le respect de certaines conditions de fonds, de formes et de temps.

Sous un quatrième chapitre était traité le problème des moyens financiers. Parallèlement au transfert des administrations et services aux trois régions, il convenait de leur assurer les moyens financiers nécessaires à leur fonctionnement et à l'exécution de leurs tâches.

Aussi l'accord prévoyait-il des dotations régionales inscrites annuellement dans le budget des Voies et Moyens de l'Etat et établies sur base des critères suivants :

- 1/3 au prorata du chiffre de leur population ,
- 1/3 au prorata de leur superficie ,
- 1/3 au prorata de la moyenne des recettes fiscales des trois derniers exercices provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

La clé de répartition devait être fixée dans la loi.

Les compétences et les moyens financiers correspondants étant bien précisés, il s'avérait donc possible de distinguer l'intérêt régional des objectifs d'intérêt national.

#### 4.- Le "conclave de La Hulpe".

A la suite de l'accord politique réalisé entre les partis gouvernementaux le 26 janvier 1973 et repris dans la déclaration gouvernementale du Cabinet Leburton-Tindemans-De Clercq, le Gouvernement avait demandé à la Chambre et au Sénat de constituer la Commission parlementaire mixte prévue.

En tenant compte des travaux de la Commission, le Gouvernement a préparé un projet de loi, initialement prévu pour le mois d'octobre 1974, mais dont la date de dépôt a été remise plusieurs fois avant la chute du gouvernement.

Les difficultés techniques rencontrées étaient telles qu'une nouvelle concertation gouvernementale était devenue inévitable. Elle eut lieu le 10 novembre 1973 et reste connue sous l'appellation "conclave de La Hulpe".

Les options prises pendant ce conclave ont été concrétisées par le comité ministériel de politique générale du 10 décembre 1973.

Les principaux points traités furent l'instauration d'un régime expérimental, la composition des organes régionaux, la nature des pouvoirs à conférer aux nouvelles institutions et les matières à confier aux régions. (1)

Pendant cette période expérimentale, les "assemblées" régionales (les conseils) wallonne et flamande seraient composées de 2/3 de membres de la Chambre et de 1/3 des conseillers provinciaux élus à la représentation proportionnelle au sein de chaque conseil. Quant à Bruxelles, un large accord s'était manifesté en faveur d'une formule proche de la précédente.

Le collège exécutif restait élu par le conseil régional en son sein selon le système majoritaire. Pour les régions wallonne et flamande, il comprendrait sept membres dont trois conseillers provinciaux, portant le titre de commissaire régional. Il était entendu que chaque province devait compter au moins un délégué au sein de l'exécutif. Son fonctionnement prendrait pour modèle celui des députations permanentes des provinces.

La présidence eut été assumée par le ministre des affaires régionales compétent.

---

(1) W. Lambrechts, op. cit., p. 15 et 42.

En ce qui concerne la région bruxelloise, la question restait en suspens. Compte tenu du caractère expérimental des premières réalisations envisagées, les matières régionalisables se limitaient à :

- l'urbanisme et l'aménagement du territoire,
- l'expansion économique régionale et l'emploi,
- le logement.

Le conseil régional recevait le pouvoir de régler par ordonnance les matières précitées pour autant qu'elles ne soient pas réglées par la loi et par les règlements d'administration générale, de compléter par ordonnance ces mêmes lois et règlements.

Ces lois et règlements devraient cesser de plein droit d'être applicables dans la région à la date d'entrée en vigueur d'une ordonnance de même objet, pour autant qu'elle s'écarte des prescriptions établies.

Enfin signalons que l'intervention du Conseil d'Etat était prévue sur le plan du contrôle et de la tutelle (1).

#### 5. - La déclaration gouvernementale du 30 avril 1974.

Pendant les négociations qui ont conduit à la formation du gouvernement, se tint le 19 avril 1974, ce qu'il est convenu d'appeler le "conclave de Steenokkerzeel".

A cette occasion s'est opéré un rapprochement des points de vue. Une proposition de régionalisation y fut élaborée qui, si l'on avait pu atteindre un accord sur la délimitation de Bruxelles, aurait été complète.

La déclaration gouvernementale contient les lignes de force de la régionalisation envisagée à Steenokkerzeel (2).

On remarque tout d'abord qu'il n'y est plus question de créer une phase transitoire. Au contraire, les dates de transfert effectif des compétences et des services administratifs chargés de leur exécution, seraient fixées par arrêté royal. Son fonctionnement prendrait pour modèle celui des députations permanentes des provinces.

(1) W. Lambrechts, op. cit. p. 44 à 52

(2) C.R.A. du Sénat, Session extraord. 1974, séance du 30 avril 1974 p. 16 et 17  
C.R.A. de la Chambre, Session extraord. 1974, séance du 30 avril 1974 p. 17 et 18.

- C
- a - Pour composer les conseils régionaux wallon et flamand, il est fait appel aux sénateurs appartenant respectivement au groupe francophone et au groupe néerlandophone, étant entendu que:
    - les sénateurs élus dans l'arrondissement de Bruxelles, ne feraient pas partie du conseil régional wallon,
    - les sénateurs néerlandophones élus dans l'arrondissement de Bruxelles et domiciliés dans la région bruxelloise, ne feraient pas partie du conseil régional flamand.

Quant au conseil régional bruxellois, il serait composé des membres du conseil d'agglomération désignés selon le système proportionnel et des sénateurs domiciliés dans la région bruxelloise.

- b - La liste des compétences transférables a subi de légères modifications. Onze matières ont été retenues:
  - l'urbanisme, l'aménagement du territoire et la politique foncière,
  - la politique d'expansion économique régionale et de l'emploi,
  - certains aspects de la législation industrielle et de la politique énergétique,
  - la politique du logement,
  - la politique familiale et démographique,
  - l'hygiène et la santé publique,
  - le tourisme et la politique d'accueil,
  - la pêche, la chasse et les forêts,
  - certains aspects de l'organisation des communes,
  - la politique de l'eau,
  - le remembrement des biens ruraux, la rénovation urbaine et l'assainissement des sites industriels désaffectés.

La sauvegarde de la compétence des conseils culturels est cependant assurée.

Est reconnue également aux régions la possibilité d'établir dans une autre région des établissements, autres que culturels, moyennant certaines conditions.

- c - Ces compétences, la région pourra les mettre en oeuvre au moyen d'ordonnances qui, dans la hiérarchie des pouvoirs se situeraient entre la loi et l'arrêté royal. L'ordonnance pourra-t-elle modifier une loi? La question est remise à plus tard.

- d - Le conclave de Steenokkerzeel aurait renforcé le rôle du pouvoir central dans l'exécutif régional. On en trouve l'écho dans la déclaration gouvernementale.

L'exécutif régional sera organisé au sein du gouvernement. A cet effet, sont créés un comité ministériel des affaires wallonnes, un comité ministériel des affaires flamandes et un comité ministériel des affaires bruxelloises.

Sur le plan de leur composition, on distinguera d'abord les deux premiers.

Ces deux comités comprendraient le Ministre des affaires régionales concerné (président) ainsi que les Ministres Secrétaires d'Etat à compétence régionalisée.

Les secrétaires d'Etat seront adjoints au Ministère des Affaires régionales, étant entendu que les ordonnances et arrêtés normatifs seraient contresignés également par le Ministère compétant sur le plan national.

Le Comité ministériel des Affaires bruxelloises comprendrait au moins le Ministre chargé de ces affaires assisté d'un Secrétaire d'Etat de l'autre groupe linguistique.

Leurs signatures seront requises pour toute ordonnance ou arrêté.

Les rapports de l'exécutif et du conseil sont tenus. Ils se réduisent à un droit d'interpellation, au profit du conseil, du Ministère des Affaires régionales concerné, pour faute individuelle de gestion, mais sans aucune influence politique directe.

- c - Les moyens financiers de la région consisteront en une dotation annuelle mise à sa disposition par le Parlement. La clef de répartition n'a pas changé, par contre les données de base seront celles de la pénultième année.

III. -LA LOI DU 1er AOUT 1974 CREANT DES INSTITUTIONS REGIONALES, A TITRE PREPARATOIRE A L'APPLICATION DE L'ARTICLE 107 quater DE LA CONSTITUTION.

(Mon. du 22 août 1974, p. 10368 à 10371)

L'on se souviendra des pourparlers de Steenokkerzeel et de leur issue malheureuse.

Se basant sur le consensus général qui s'était néanmoins dégagé sur l'ensemble des éléments d'une formule, autres que la fixation des limites de la région de Bruxelles, le Gouvernement minoritaire de M. Tindemans proposa un plan d'exécution de l'article 107 quater.

Une tentative ultérieure de réussir une majorité des deux tiers en vue d'adapter ce plan et de constituer un gouvernement sur une base élargie, échoua.

Après un élargissement au seul Rassemblement Wallon, le nouveau Gouvernement de M. Tindemans a présenté un projet de loi créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107 quater, reprenant les lignes de forces sur lesquelles un consensus avait pu se dégager à Steenokkerzeel (1).

Notre propos n'est pas de reprendre systématiquement chaque critère émis contre les différents points du projet gouvernemental; les uns visant l'opportunité du choix de telle mesure plutôt que de telle autre, les autres concernant directement la constitutionnalité du projet.

Nous avons cependant cru utile d'en mentionner les plus importantes. On les trouvera en regard des articles concernés.

A. BASE JURIDIQUE :

L'article 107 quater institue trois régions et confie à la loi, mais devant être adoptée à majorité spéciale, le soin de créer des organes régionaux composés de mandataires élus et de déterminer les matières qu'ils auront à régler.

Or, d'après le Gouvernement, la base juridique de son projet est différente. En effet, ce projet ne vise qu'à mettre en place à titre préparatoire des conseils dont la mission est consultative, auxquels la "compétence de régler des matières" n'est pas attribuée. Aucune des dispositions ne requiert la majorité exigée par l'article 107 quater.

(1) Doc. de la Ch. 194 (S.E. 1974) n°6 17/7/74 p. 3

Il déclare enfin que ce projet est fondamental. Cette nouvelle structure préfigure l'organisation définitive de la régionalisation compte tenu des limites juridiques composées à un projet qui ne peut se fonder sur l'article 107 quater (1).

Dès l'avis du Conseil d'Etat cependant - et la polémique se poursuivra tant au Sénat qu'à la Chambre - des doutes se sont manifestés quant au bien-fondé de cette démarche.

Plus précisément, on s'est demandé si le caractère limité du projet suffisait à le soustraire au prescrit de l'article 107 quater. D'après le Conseil d'Etat, les conseils consultatifs régionaux envisagés sont insérés dans un processus de décision qui doit aboutir à un système de lois régionales. Ils forment ainsi mais provisoirement la pierre angulaire d'une phase de la régionalisation comportant création corrélative au sein du Gouvernement, d'organes de concertation obligatoire à caractère régional. Le risque serait grand d'aboutir à un empiètement sur le domaine de l'article 107 quater (2).

Devant les commissions spéciales pour la régionalisation du Sénat puis de la Chambre, le Gouvernement a tenu à préciser sa position (3). L'essentiel est que le pouvoir législatif ne puisse être bloqué par une procédure nouvelle. Aussi longtemps qu'il ne se voit pas aliéner une partie de son pouvoir, la majorité simple est suffisante pour tenter un système expérimental et transitoire.

Nous retrouverons ces objections d'inconstitutionnalité au cours de l'examen des différents articles.

## B. DES REGIONS.

L'article 1er de la loi définit l'étendue du territoire des trois régions. Jusqu'à fixation des limites définitives par le vote d'une loi à majorité spéciale en exécution de l'article 107 quater, ces limites coïncident avec celles qui ont été fixées en matière linguistique, par les lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matières administratives, modifiées par la loi du 22 décembre 1970 (4).

C'est-à-dire, pour la région flamande: le territoire des  
- le territoire des provinces d'Anvers, de Flandre orientale et le Limbourg, ainsi que le territoire des arrondissements administratifs de Hal-Vilvorde et de Louvain.

(1) Doc. du Sénat 30I (S.E. 1974) n° I 1/7/74 p. 1 et 2

(2) Doc. du Sénat 30I (S.E. 1974) n° I 1/7/74 p. 13 et 14

(3) Doc. du Sénat 30I (S.E. 1974) n° 2 9/7/74 p. 4 et 5

Doc. de la Ch. 194 (S.E. 1974) n° 6 17/7/74 p. 7

(4) Doc. du Sénat 30I (S.E. 1974) n° I 1/7/74 p. 3

(C)UB I. REGION WALLONNE  
pour la région wallonne:

- le territoire des provinces de Hainaut, de Liège, de Luxembourg et de Namur; ainsi que le territoire de l'arrondissement administratif de Nivelles.

pour la région bruxelloise:

- le territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-capitale.

Les conseils régionaux sont fondés sur des notions socio-économiques; par contre ce sont des notions linguistiques qui sont à la base des conseils culturels. Aussi n'a-t-on pas manqué de soulever les risques de confusion que peut entraîner l'article 1er (1). Le gouvernement a fait remarquer qu'il ne s'agit là que d'une phase transitoire. C'est au projet définitif pas sur base de l'article 107 quater qu'il appartiendra de fixer définitivement ces limites. En attendant, les dispositions de l'article 1er permettraient d'apaiser les esprits.

D'aucuns se sont inquiétés du sort réservé à la population de langue allemande, soumise ainsi pour de nombreuses matières à la volonté d'un groupe linguistique autre(2). Commentant les articles de son projet, le Gouvernement n'a pas envisagé leur reconnaissance au même titre que ceux des autres régions linguistiques. Il s'est seulement engagé à consulter les représentants de la population de langue allemande sur la manière de régler le statut administratif de cette région au sein de la région wallonne (3).

Enfin, la délimitation de la région de Bruxelles-Capitale a fait l'objet de nombreuses critiques. Par exemple, certains ont prôné le rattachement des communes périphériques, assorti d'une procédure de consultation. A tout le moins estimaient-ils indispensables d'organiser en leur faveur un statut de neutralité(4).

Signalons également qu'à la Chambre, un amendement à l'article premier visait à fixer définitivement le territoire des régions pour l'application du projet en question (5)

---

(1) Doc. du Sénat 30I (S.E. 1974) n° 2 9/7/74 p.11

(2) Doc. du Sénat idem p. 12

(3) Doc. du Sénat 30I (S.E. 1974) n° 1 1/7/74 p.3

(4) Doc. du Sénat 30I (S.E. 1974) n° 2 9/7/74 p.12

Doc. de la Ch. 1941 (S.E. 1974) n° 6 17/7/74 p. 36 à 44

(5) Doc. de la Ch. 194 (S.E. 1974) n° 3 15/7/74 p. 2

### C. DES ORGANES REGIONAUX.

"Il y a pour chaque région, un conseil régional et un comité ministériel des affaires régionales" (art. 2)

#### I. - Le conseil régional

##### a) Sa composition:

Pour composer les conseils régionaux, le Gouvernement a eu recours à deux notions: le domicile et la qualité de membre d'un groupe linguistique.

"Le conseil régional flamand est composé de sénateurs domiciliés dans la région flämande et qui sont membres du groupe linguistique neerlandais.

Le conseil régional wallon est composé de sénateurs domiciliés dans la région wallonne et qui sont membres du groupe linguistique français." (art. 3 al. 1 et 2). Les mêmes critères sont repris pour la composition du conseil régional bruxellois dont nous traiterons plus loin.

Deux reproches essentiels d'inconstitutionnalité ont été opposés à cette conception, sur base de l'article 32 et de l'article 32 bis de la Constitution.

Les conseils régionaux sont étroitement liés à la fonction normative régionale, parce qu'ils représentent la région. Les composer des sénateurs de la région, c'est considérer ceux-ci comme interlocuteurs valables, comme représentants attitrés de leur région.

Or l'article 32 de la Constitution stipule que les membres des Chambres représentent la nation et non uniquement la province ou la subdivision de provinces qui les a nommés.

Faire siéger ensemble tous les sénateurs flamands et tous les sénateurs wallons ne fait qu'additionner des mandataires de la nation. Confier à chacun de ces collègues la tâche de représenter leur région viole les dispositions de l'article 32.

Dès lors, la seule justification du projet ne pourrait être que l'exécution de l'article 107 quater, avec la conséquence que l'on sait.

En outre, la condition d'appartenance aux conseils flamand et wallon, est fonction de l'appartenance aux groupes linguistiques prévus par l'article 32 bis de la Constitution.

Or l'article 32 bis énumère les cas pour lesquels cette répartition des parlementaires a lieu, et notamment l'article 107 quater.

Si donc on estime que le projet viole l'article 32 de la Constitution, on cherchera appui auprès de l'article 32 bis. Mais alors, c'est reconnaître le caractère

limitatif de son énumération. En conclusion, seule une loi adoptée à la majorité qualifiée spéciale peut être prise (1).

Certains ont également fait remarquer qu'elles sénateurs seront à la fois juges et parties; siégeant au conseil régional, il leur appartiendra par la suite de délibérer au Sénat de leurs propres avis (2).

"Le conseil régional bruxellois est composé:

- 1° des sénateurs domiciliés dans la région bruxelloise et qui sont membres des groupes linguistiques français ou neerlandais;
- 2° de quarante-deux membres du conseil d'agglomération de Bruxelles. La répartition de ces quarante-deux mandats s'opère proportionnellement au nombre de membres de chaque groupe linguistique. Ces membres sont élus pour chaque groupe linguistique du conseil d'agglomération, en leur sein et au scrutin de liste selon le système prévu par les articles 165 à 172 du Code électoral pour les élections législatives." (art. 3 al. 3 à 5)

Une première controverse a concerné la présence des conseillers d'agglomération. On s'est demandé s'il était possible que les conseillers siègent dans une assemblée à caractère politique, en compagnie des sénateurs, ceux-ci ayant des pouvoirs essentiellement législatifs, alors que le conseil d'agglomération ne possède que des attributions d'ordre technique. D'autres ont souligné que bien que le Gouvernement ait adopté le principe d'un conseil régional composé de sénateurs, un certain nombre de députés siégeront au conseil régional bruxellois, par conseil d'agglomération interposé! Certains envisagèrent même la scission de l'arrondissement de Bruxelles, ce qui aurait permis de retenir le Conseil d'agglomération comme conseil régional et d'éviter l'accumulation des institutions (3).

Le domicile à prendre en considération pour l'application du présent article est celui existant à la date de prestation de serment des sénateurs (art. 3 al. 6). Toutefois, à titre transitoire et pour la première application de la loi, l'article 13 ne considè-

- |     |                                |      |         |                  |
|-----|--------------------------------|------|---------|------------------|
| (1) | Doc. de la Ch. I94 (S.E. 1974) | n° 6 | 17/7/74 | p. 11 à 13       |
|     | Doc. du Sénat 30I (S.E. 1974)  | n° 1 | 1/7/74  | p. 15            |
|     | 30I (S.E. 1974)                | n° 2 | 9/7/74  | p. 16            |
| (2) | Doc. de la Ch. I94 (S.E. 1974) | n° 6 | 17/7/74 | p. 47            |
| (3) | Doc. du Sénat 30I (S.E. 1974)  | n° 1 | 1/7/74  | p. 15            |
|     |                                | n° 2 | 9/7/74  | p. 2 - 15 et sv. |
|     | Doc. de la Ch. I94 (S.E. 1974) | n° 6 | 17/7/74 | p. 46 et sv.     |

re que le domicile existant à la date de la mise en vigueur de la loi.

b) ses missions:

Les conseils régionaux ne sont que des organes consultatifs; relativement aux matières énumérées à l'article 4 ils ne disposent que d'une compétence d'avis.

1° Une compétence facultative

Chacun des conseils régionaux peut d'initiative, par voie de motion motivée, émettre un avis sur la nécessité de prendre, modifier ou abroger toute disposition légale ou réglementaire dont l'application se limite à sa région, une partie de sa région ou à une institution établie dans sa région, et ce dans les matières où une politique régionale différenciée se justifie en tout ou partie (art. 4 al. I).

Suit alors l'énumération de ces matières, au nombre de dix, parmi lesquelles on citera notamment:

- 1° la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme (...);
- 2° la politique d'expansion économique régionale et de l'emploi;
- 3° la politique du logement;
- (...) 4° la politique industrielle et énergétique;
- 10° l'organisation communale.

La motion motivée doit contenir expressément le texte des dispositions visées et s'il échet, le texte nouveau proposé.

Elle est transmise au Premier Ministre et au Ministre des Affaires régionales compétant, ainsi qu'aux Présidents des Chambres lorsqu'elle concerne des dispositions légales (art. 4 al. 2 à 4).

Ils pourront émettre tous avis relatifs à la politique régionale dans les matières visées à l'article 4 (art. 6, I)

L'affectation proposée par le Comité ministériel régional compétant des crédits budgétaires destinés à couvrir les dépenses de la politique régionale pourra faire l'objet d'un avis motivé (art. 1620).

Enfin, l'article 7 dispose que chaque année le Ministre des Affaires régionales dépose sur le bureau du Conseil régional un rapport au sujet de la création, de la décentralisation et de la déconcentration des services, organismes et institutions publics intéressant la région, au cours de l'année écoulée ainsi que sur les prévisions portant sur l'année suivante. Le Conseil régional compétant en débat et émet un avis à ce sujet.

Dans le projet communiqué au Sénat, il n'était fait mention des "aspects spécifiquement régionaux" qu'à propos de la politique industrielle et énergétique et de l'organisation communale.

D'après le Gouvernement, les aspects nationaux, voire même européens, de la politique industrielle et énergétique sont fort importants. Dans cette mesure, les Conseils régionaux n'auraient pas la possibilité d'émettre des avis.

Il en irait de même des aspects généraux de l'organisation communale. Dans d'autres matières, par contre, les aspects nationaux sont d'une moindre importance aussi n'était-il pas opportun de préciser que les Conseils régionaux ne s'occuperaient que des aspects spécifiquement régionaux.

Il fut rétorqué que l'analyse approfondie des "matières régionalisables", à laquelle a procédé la Commission Parlementaire mixte en 1973, a nettement établi que dans toutes les matières envisagées, il y a des aspects nationaux et régionaux, et cela dans des proportions variables.

La compétence des organes régionaux peut être très étendue, mais dans la mesure où elle ne porte pas atteinte à l'unité de la politique régionale et à la législation fondamentale. En définitive, il fut décidé, en commission spéciale du Sénat, de compléter l'alinéa 1 de l'article 4 par "et ce dans la matière où une politique régionale différenciée se justifie en tout ou en partie". (1)

On s'est inquiété également de l'absence de toute disposition prévoyant une concertation interrégionale lorsque les propositions faites par les organes d'une région risquent de léser gravement les intérêts d'une autre région, ou outrepassant sa compétence territoriale. Le Gouvernement déclare qu'il était évident qu'en pareil cas, le Premier Ministre organiserait immédiatement toute concertation souhaitable. (2)

## 2° L'article 5:

"L'avis du Conseil régional compétant est sollicité avant le dépôt de tout projet de loi, dont le champ d'application est limité à la région du Conseil régional, à une partie de cette région, ou à une constitution établie dans sa région et qui tend à prendre, modifier ou abroger des dispositions légales dans les matières visées à l'article 4".

(1) Doc. du Sénat 30I (S.E. 1974) n°1 1/7/74, n° 2 9/7/74 p. 21 et sq.

(2) Doc. du Sénat 30I (S.E. 1974) n°2 9/7/74 p. 25  
Ch. également Doc. de la Ch. 194 (S.E. 1974) n°6 17/7/74  
p. 52 et sq.

L'avant-projet soumis au Conseil d'Etat, rendait cette compétence consultative obligatoire. Le Conseil d'Etat avait alors estimé que tout risque d'empiètement sur le domaine de l'article 107 quater ne pouvait être évité que si la loi en projet s'abstenait d'introduire un système général de législation régionale. Dès lors, l'article 5 devait être supprimé. Tenant compte de l'avis du Conseil d'Etat, le Gouvernement a remplacé cette obligation de prendre l'avis préalable du Conseil régional par une par une sollicitation de la part du Gouvernement, adressée à ce même conseil, afin d'éviter le danger de paralysie en cas de refus d'avis à un Conseil régional. (1)

En Commission spéciale du Sénat, le Gouvernement a cependant reprécisé sa position à l'égard du texte original, en s'appuyant notamment sur l'exemple de lois antérieures prévoyant une telle procédure d'avis préalable et obligatoire: la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat, la loi du 15 juillet 1970 organisant les Conseils économiques régionaux. (2)

La controverse se poursuit devant la Commission spéciale de la Chambre, en y ajoutant un nouvel argument. On s'est attaché à cerner la nature de la compétence normative dont on voulait doter les organes régionaux d'après l'intention du constituant. Reprenant l'évolution des opinions sur ce point depuis 1965, on pouvait conclure à la nature réglementaire de cette compétence. Se basant sur l'article 67 de la Constitution et l'interprétation qu'en font certains auteurs, il ne faisait plus de doute, aux dires de certains, que la fonction réglementaire est partie de la fonction normative.

Sans doute le projet prévoit-il que les lois régionales seront votées par les Chambres et non par une assemblée régionale, a-t-on dit. Mais le projet organise l'exercice d'un pouvoir réglementaire régional. Raison de plus de mettre en cause sa constitutionnalité! (3)

Nous voudrions encore évoquer une autre controverse concernant la constitutionnalité du projet, et plus précisément le problème de la compatibilité entre le système de loi régionale et l'art. 6 de la Constitution. (Il n'y a dans l'Etat aucune distinction d'ordres. Les Belges sont égaux devant la loi ...)

---

(1) Doc. du Sénat 30I (S.E. 1974) n°1 1/7/74 p. 4 et 13-14  
 (2) Doc. du Sénat 30I (S.E. 1974) n°2 9/7/74 p. 4 et 5  
 (3) Doc. de la Ch. 194 (S.E. 1974) n° 6 17/7/74 p. 8 à 11

Selon le Conseil d'Etat, des lois dont le champ d'application est circonscrit à une partie du territoire national sont toujours concevables. Les exemples de telles lois ne manquent pas. Mais pour que l'article 6 de la Constitution soit respecté, il faut que la détermination de la partie du territoire à laquelle la loi doit s'appliquer ait, dans chaque cas concret, pour fondement des critères objectifs en relation avec son objet. (1)

En Commission spéciale de la Chambre, certains membres ont approfondi la question. Il existe deux sortes de lois: des lois matérielles, actes de la fonction normative; des lois formelles, actes accomplis par le pouvoir législatif mais qui n'est pas la manifestation de la fonction normative.

Ces lois matérielles sont, par nature, nationales. Or les lois régionales que le projet veut introduire sont des lois matérielles.

De même qu'il a fallu une réforme constitutionnelle pour que des conseils culturels puissent régler, par décrets, les matières qui leur sont attribuées; seule l'exécution de l'article 107 quater pouvait permettre l'introduction d'un système de lois régionales. (2)

### 3° Fonctionnement:

"Chaque conseil régional nomme son président en son sein à la majorité simple. Il élit en son sein un bureau suivant le système de représentation proportionnelle des groupes politiques reconnus et établit son règlement d'ordre intérieur". (art. 8)

"Chaque conseil régional décide de son siège. Il peut tenir en un autre lieu une ou plusieurs réunions". (art. 12)

Cet article a suscité plusieurs remarques et tout d'abord concernant la mise en oeuvre des conseils. Le Gouvernement a répondu qu'il s'inspirerait de la procédure suivie lors de la mise en place des conseils culturels et que c'était d'ailleurs à l'exécutif qu'il incombait de mettre en application toutes les lois.

Des questions se posèrent également quant aux garanties de fonctionnement des conseils, garanties qui sont fixées par la Constitution pour les institutions parlementaires. Enfin, certains se sont inquiétés de ce que,

(1) Doc. du Sénat 301 (S.E. 1974) n° 1 1/7/74 p. 14

(2) Doc. de la Ch. 194 (S.E. 1974) n° 6 17/7/74 p/ 14 à 16

au sein du Conseil régional bruxellois, la minorité flamande ne disposait pas d'une "sonnette d'alarme" semblable à celle dont dispose la minorité francophone au Parlement. (1)

## 2.- Le Comité ministériel des Affaires régionales.

### a) Sa composition:

Tout en se reportant à un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres pour sa composition, l'article 9 pose cependant que le Comité ministériel des Affaires bruxelloises comprendra deux secrétaires d'Etat, dont l'un doit être d'un groupe linguistique différent de celui du Ministre qui préside.

La présidence de chaque comité sera assurée par le Ministre chargé des affaires régionales de sa région. (art. 9 al. 2)

Le troisième alinéa de l'article prévoit la consultation, par un comité ministériel régional, de tout Ministre ou Secrétaire d'Etat, à la demande de l'un ou l'autre.

Enfin, les délibérations sont collégiales. A défaut d'accord, l'affaire est soumise au Conseil des Ministres pour décision. (art. 9 al. 4)

Un arrêté royal du 8 octobre 1974 est venu fixer la composition de ces comités. (2)

#### Comité ministériel des affaires flamandes:

- le Ministre des affaires flamandes, président,
- le Ministre de l'Education nationale (N),
- le Ministre de la Réforme des Institutions (N),
- le Secrétaire d'Etat à l'Economie régionale,
- le Secrétaire d'Etat à l'Aménagement du Territoire et du Logement,
- le Secrétaire d'Etat aux Forêts, à la Chasse et à la Pêche,

Les trois secrétaires d'Etat étant adjoints au Ministère des Affaires flamandes.

#### Comité ministériel des affaires wallonnes:

- même composition mais dans sa version wallonne.

(1) Doc. du Sénat 301 (S.E. 1974), n° 1 1/7/74 p. 26 à 28

Doc. de la Ch. 194 (S.E. 1974) n° 6 17/7/74 p. 28

(2) A.R. du 8 octobre Mon du 12/10/74 p. 12523 et 12524.

Comité ministériel des affaires bruxelloises:

- le Ministre des Affaires bruxelloises, président,
  - le Secrétaire d'Etat au Logement,
  - le Secrétaire d'Etat à l'Economie régionale;
- les deux Secrétaires d'Etat étant adjoints au Ministère des Affaires bruxelloises.

Dans l'avant-projet de loi, soumis à l'avis du Conseil d'Etat, l'article 9 se montrait très précis quant à la

composition des comités ministériels.

Partant du principe que le pouvoir exécutif est souverain dans sa sphère d'attribution, et notamment sa compétence d'organiser en toute indépendance ses services, le Conseil d'Etat s'est demandé si la composition des Comités ministériels ne devait pas être réservée au Roi. Sur ce point, l'avant-projet fut modifié. (1)

Selon le Gouvernement, le Législateur est intervenu à de nombreuses reprises dans l'organisation et dans le mode d'exercice des fonctions du pouvoir exécutif. Ainsi, par exemple, le Législateur a institutionnalisé l'existence du Conseil des Ministres en dehors du cas initialement prévu par la Constitution et a prescrit son intervention obligatoire avant l'adoption d'arrêtés pris en vertu de pouvoirs spéciaux, d'arrêtés réglementaires ou d'arrêtés royaux individuels: Le texte de l'article 9, modifié, est donc parfaitement constitutionnel puisqu'on a opéré une distinction entre la création, par la loi, et la composition, par le Roi. (2)

Certains continuèrent à douter cependant de la constitutionnalité du projet. Car si l'ancien article 4 a été simplifié, le projet ne continuait pas moins à disposer que trois comités ministériels seraient composés par arrêté royal. Or c'est là une obligation que la loi impose à l'exécutif au mépris de l'article 29 de la Constitution. (3)

b) Ses compétences:

Les comités ministériels forment un maillon de concertation obligatoire au stade préparatoire des décisions gouvernementales, avec ou sans intervention des conseils régionaux.

- 
- (1) Doc. du Sénat 30I (S.E. 1974) n°1 1/7/74 p. 14 et 15  
 (2) Doc. du Sénat 30I (S.E. 1974) n°2 9/7/74 p. 5 à 7  
 (3) Doc. de la Ch. 194 (S.E. 1974) n°6 17/7/74 p. 14

- . Sans intervention des conseils régionaux:
  - délibération de tout projet d'arrêté royal relatif aux matières visées à l'article 4 (art. 10, 3°)
  - élaboration et coordination de la politique de la région dans les matières visées à l'article 4 (art. 10, 5°)
  - délibération de toute proposition de création, de décentralisation et de déconcentration des services, organismes et institutions publics qui sont chargés de l'exécution de la politique régionale visée à l'article 4 (art. 10, 6°)
  - élaboration d'avis touchant à la politique régionale (art. 10, 7°)
- .. Avec intervention des conseils régionaux:
  - délibération de tout projet de loi relatif aux matières visées à l'article 4 (art. 5 et 10, 1°)
  - . Examen des motions du Conseil régional visées à l'article 4 (art. 10, 2°)
  - . Proposition de l'affectation des crédits budgétaires destinés à couvrir les dépenses de la politique régionale (art. 6, 2° et 10, 4°)

On remarquera l'absence de toute responsabilité politique devant le Conseil régional, ce qui se conçoit compte tenu du caractère consultatif de ce système.

On s'est demandé si les délibérations au sein du Comité ministériel des Affaires régionales remplacerait la délibération du Gouvernement, une réponse négative entraînant une diminution des pourvois des organes régionaux. (1)

#### D. DES FINANCES.

Chaque année, le Gouvernement réserve, dans le budget général une somme destinée à couvrir les dépenses de la politique régionale visée à l'article 4, menée dans chaque région.

Pour répartir cette somme entre les trois régions, l'article II avance les critères suivants:

- un tiers au prorata du chiffre de la population de chaque région;
- un tiers au prorata de la superficie de chaque région;
- un tiers au prorata du rendement dans la région de l'impôt des personnes physiques.

(1) Doc. de la Ch. 194 (S.E. 1974) n°6 17/7/74 p. 28.

Pour chaque année budgétaire, le calcul se fera sur base des derniers chiffres, fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Le Comité Ministériel compétent propose alors la répartition de la somme attribuée à sa région, entre les diverses matières, c'est-à-dire, prépare un projet de budget régional qui, avant d'être déposé sur le bureau des Chambres, doit recevoir l'avis du Conseil régional compétent.

La Constitution nouvelle ayant exclu la solution logique de la responsabilité intégrale; il a fallu recourir à un biais. On a ainsi imaginé les impôts localisables, formule qui présente l'avantage d'être évolutive, tant sur le plan de la population que sur celui du revenu personnel. (1)

Quelques questions restent cependant en suspens.

Notamment, dans quel budget seront inscrits les crédits régionaux? Tout dépendra des attributions et de la manière dont la loi sera exécutée.

De même, que faut-il entendre par "rendement dans la région"? L'impôt peut être produit dans une région et perçu dans une autre. L'expression ne doit-elle pas se comprendre de manière telle que la perception de l'impôt soit liée à la région où la valeur fiscale est produite? Actuellement le lieu d'enrôlement est celui du domicile. (2)

#### E. EN CONCLUSION.

La loi du 1er août 1974 concrétise deux initiatives importantes: l'organisation des comités ministériels et celle des conseils régionaux.

Dans l'exposé des motifs, il est déclaré que la dynamique propre de l'action politique fera que ces organes, tout expérimentaux qu'ils soient, s'habitueront à fonctionner dans le cadre des institutions existantes et trouveront leur place dans la hiérarchie des institutions. (3)

Mais dans la mise en oeuvre de cette réforme, c'est au Gouvernement que revient le premier rôle. En effet, sans une attitude

(1) Doc. de la Ch. I94 (S.E. 1974) n°6 17/7/74 p. 6

(2) Doc. de la Ch. I94 (S.E. 1974) n° 6 17/7/74 p. 6-28-34-64

(3) Doc. du Sénat 30I (S.E. 1974) n° 1/7/74 p. 2

active de sa part, les conseils régionaux perdraient beaucoup de leur importance et il n'y aurait pas matière à avis.

La réforme ne serait utile que si le Gouvernement poursuit rapidement et suffisamment en matière les conseils régionaux, en leur soumettant des budgets et surtout en leur demandant des avis concernant des projets de décentralisation et de transfert des services. (1)

C'est dire que la prise de conscience du phénomène par la base, dépendra du bon vouloir des gouvernants.

---

(1) Doc. de la Ch. I94 (S.E. I974) n°6 17/7/74 p.5

## DEUXIEME PARTIE - LA POLITIQUE REGIONALE. (1)

---

### I. Les Objectifs.

---

Amorcée dans une période de récession assez sensible, à laquelle la loi du 17 juillet 1959 sur l'expansion économique et la création d'industries nouvelles avait pour objet de porter remède, la politique régionale établie par la loi du 18 juillet 1959 concernait 15 régions de développement, représentant 18,2% de la population belge et groupant 322 communes. Il s'agissait de zones géographiquement limitées et dispersées, dont la structure se caractérisait par une dépendance vis-à-vis d'activités extractives et industrielles en déclin, ou par un manque relatif d'emplois industriels.

L'aggravation de la crise charbonnière amenait le législateur, en 1966, à renforcer et étendre les mesures d'aides régionales spécifiques à 679 communes englobant 35,3% de la population belge et couvrant plus du quart du territoire, soit toutes les régions charbonnières, ainsi que des nouvelles régions, "confrontées à des problèmes aigus et urgents".

La loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique, tout en abrogeant les lois antérieures de 1959 et 1966, renforçait et étendait la gamme des incitations au développement régional. Son aire géographique qui ne pouvait englober plus de 20% de la population belge, n'a pas encore été fixée. L'octroi des aides régionales devra être limité aux régions et zones précisées à l'article 1 de la décision de la Commission du 26 avril 1972.

Indépendamment des lois organisant la politique régionale, la Belgique s'est dotée d'une organisation régionale nouvelle, à la fois par la loi du 15 juillet 1970 organisant la planification et la décentralisation économique, et l'article 107 quater de la Constitution modifiée le 24 décembre 1970. Aux termes de ces dispositions nouvelles, la Belgique comprend trois régions: la Flandre, la Wallonie et la région bruxelloise.

---

(1) Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie, Annexe chap. III p.213 à 219 - Doc. COM (73) 550 final.

## 2. Les moyens.

### a) Les Institutions:

Le Ministère des affaires économiques est le principal organe de la politique régionale, tant sur le plan de sa conception que de son application.

Des Secrétariats d'Etat à l'économie régionale d'une part, à l'aménagement du territoire d'autre part, assistent le Ministre des affaires économiques dans la mise en oeuvre de la politique régionale.

Trois Conseils économiques régionaux (Flandre, Wallonie et province de Brabant) sont obligatoirement consultés par le gouvernement pour tout ce qui regarde le développement de leur région.

Des Sociétés de développement régional sont en voie de création (une pour Bruxelles, une pour la Wallonie, une pour chacune des provinces flamandes); elles seront habilitées à prendre des participations dans les entreprises situées sur leur territoire.

Des Sociétés d'équipement régional (intercommunales) existent dans diverses régions du pays aux fins de procéder à l'aménagement de zones industrielles.

Indépendamment des institutions mentionnées ci-dessus, il convient d'indiquer l'existence de la Société nationale d'investissement, du Fonds de solidarité nationale, et de l'Office de promotion industrielle qui, chacun pour ce qui les concerne, peuvent contribuer au développement régional.

### b) Les mesures d'incitation:

Les mesures d'incitation définies par la loi du 30 décembre 1970 comprennent, d'une part, les moyens "classiques" d'aide régionale tels que bonification d'intérêt, les subventions en capital, les primes d'emploi, les avantages fiscaux, la garantie de l'Etat, l'aménagement d'infrastructures, etc..., et, d'autre part, des moyens d'intervention nouveaux dont le dénominateur commun réside dans la passation avec l'Etat de contrats imposant aux entreprises intéressées une évolution de leurs activités conforme aux objectifs du plan.

i) Les mesures classiques sont constituées par:

- l'aide régionale, réservée aux zones de développement, accordée à la création, l'extension, la modernisation d'entreprises industrielles, de services publics, ou du secteur des services.

En dehors des zones de développement, l'aide est accessible aux "réalisations sectorielles ou technologiques d'intérêt particulier";

- l'aide régionale complémentaire, octroyée par arrêté royal si les "circonstances conjoncturelles le rendent souhaitable".

La bonification d'intérêt peut atteindre 5 points pendant 5 ans, avec un plafond d'assiette fixé à 75% des investissements en immobilisé et être octroyée aux prêts accordés par des institutions de crédit agréées et à des obligations ordinaires et convertibles dans des conditions déterminées. Ces 5 points pouvant être portés à 6 pour un investissement de technologie avancée et à 7 points si les circonstances conjoncturelles le rendent souhaitable. Une modulation est prévue en fonction des catégories de zones de développement (catégories I ou 2); une franchise de remboursement de 3 ans au maximum peut être accordée.

Pour ne pas défavoriser les financements réalisés sur fonds propres de l'entreprise, les réductions de taux d'intérêt prévues peuvent être remplacées totalement ou partiellement par une prime en capital à fonds perdus, de valeur équivalente.

Une part de ces aides peut être remplacée par des primes d'emploi en vue de stimuler spécialement les investissements créateurs d'emplois (voir ci-dessous).

La garantie de l'Etat peut être attachée au remboursement en capital, intérêts et accessoires des prêts ou obligations; elle est limitée à 75 % si le prêt ne provient pas d'une institution de crédit publique.

Des avantages fiscaux sont accordés sous forme de réduction de la taxation des plus-values, d'exonération pendant 5 ans du précompte immobilier pour les immeubles, terrains et équipements ayant bénéficié de l'aide d'Etat, d'exonération au moment de l'enregistrement du droit proportionnel de 2,5% lors d'un apport dans une société s'implantant dans les zones de développement, d'autorisation de pratiquer un amortissement annuel double de la normale pendant 3 périodes imposables, au maximum, d'exonération pendant 5 ans des taxes

communales et provinciales sur la main-d'oeuvre occupée et sur la force motrice installée.

En matière d'acquisition et d'aménagement de terrains à l'usage de l'industrie, de l'artisanat ou du secteur des services, des facilités particulières sont accordées pour l'acquisition ou l'expropriation des infrastructures nécessaires de la part des collectivités publiques; des possibilités de location et de vente, aux investisseurs, des terrains et bâtiments à des taux favorables sont prévues; des aides spéciales peuvent être accordées par le Conseil des Ministres pour subsidier des installations d'épuration des eaux.

ii) L'introduction de mesures nouvelles de nature contractuelle paraît être guidée par les objectifs suivants:

- mise en oeuvre d'une politique industrielle active;
- concentration des efforts publics sur les points forts existants et potentiels de l'économie;
- promotion d'initiatives industrielles, souvent, en pratique, d'origine étrangère, porteuses de technologies avancées;
- intégration du secteur tertiaire parmi les facteurs d'un développement harmonieux et adapté à la vocation d'échanges de la Belgique.

Sous l'appellation de contrats de progrès, des mesures sont ainsi mises en oeuvre en vertu de conventions signées entre l'Etat et les entreprises qui s'engagent, sur une période de plusieurs années, à réaliser un programme d'innovation technique et de développement industriel ou commercial répondant aux objectifs de planification économique et de programmation scientifique du gouvernement.

En dehors des mesures nouvelles prévues par les contrats de progrès, il convient enfin de signaler l'introduction des primes d'emploi, qui se substituent partiellement à certaines aides "classiques" et consistent en primes à fonds perdus, payées pendant 5 ans, dont le montant par emploi créé est modulé selon la qualité des emplois créés et la zone d'implantation, le doublement de la prime étant possible lorsque l'entreprise concourt à créer un pôle d'expansion industrielle ou de promotion technologique.

### 3. Les résultats.

L'appréciation des résultats de la politique régionale belge proprement dite se heurte à une difficulté fondamentale due à l'absence de statistique individualisée sur les zones de développement, le matériel statistique disponible portant principalement sur les provinces du pays. Ce fait paraît imputable à la fois à ce que la configuration des zones n'a jamais coïncidé avec celle des provinces ou des régions nouvellement créées et à ce que, par ailleurs, ces zones ont connu depuis 1959 divers ajustements.

En outre, il est difficile de dissocier les résultats de la politique régionale de ceux de la politique d'expansion économique menée sur l'ensemble du territoire avec pratiquement les mêmes instruments que la politique régionale, à l'exception des modulations d'intensité spécifiques aux zones de développement.

Force est donc de se limiter à enregistrer les résultats de l'application de l'ensemble des lois d'expansion économique.

#### a) Les investissements.

La répartition des moyens publics mis en oeuvre par grande région et leur évolution qui n'est disponible qu'à partir de 1962 peuvent être résumées comme suit:

	Wallonie	Flandre	Bruxelles	Totaux
{ de 1962 à 1968 (en millions de francs)	4.031.785	5.700.843	55.383	9.848.016
- de 1969 à 1972	9.748.000	10.401.000	142.200	20.291.200

Les investissements sont dus soit à l'initiative étrangère, soit à l'initiative belge peuvent également faire l'objet d'une ventilation: (même unité)

	Initiatives étrangères ou mixtes	Initiatives belges
Flandre	76.841	24.950
Wallonie	26.671	25.031
Bruxelles-capitale	816	1187

Si l'on tient compte des investissements au sein d'entreprises existantes, on constate que 60 % des investissements totaux ont eu lieu en Flandre, 37,6 % en Wallonie et 2 % dans la région de Bruxelles-capitale.

b) L'emploi:

Les emplois créés par des investissements aidés de 1959 à 1970 se répartissent à concurrence de 68,22 % en Flandre (pour une population de 56,3 %), 29,38 % en Wallonie (pour une population de 32,9 %) et 2,4 % dans la région de Bruxelles-capitale (pour une population de 10,8 %).

Le coût des aides de la puissance publique s'élevait en 1971, par poste de travail créé, à 124.000 F.B. en Flandre et à 190.000 F.B. en Wallonie.

D A N E M A R K

I. La politique régionale.

## LA POLITIQUE REGIONALE DU DANEMARK. (1)

---

### I. Objectifs.

Selon la loi de 1972 sur le développement régional, l'objectif des mesures de politique régionale est de promouvoir le développement de l'industrie ou d'autres activités économiques dans les régions du pays où ce développement peut être considéré comme essentiel pour permettre à la population d'obtenir sa part du progrès économique, social et culturel de l'ensemble du pays.

Le Danemark compte trois ensembles régionaux: le Jutland qui fait partie du continent, et deux îles, le Seeland et la Fionie (il convient de mentionner également l'archipel des Féroé et le Groenland). Ces trois ensembles régionaux sont caractérisés par des déséquilibres importants dans la répartition de la population, suite aux migrations qui se font principalement en direction de Copenhague, la seule région échappant à cette évolution étant la région d'Aarhus, seconde ville du Danemark. Le résultat est que le Seeland (où se trouve Copenhague) englobe sur 22 % du territoire, 46 % de la population danoise.(2).

Il y a au Danemark trois catégories de problèmes régionaux:

- les problèmes des régions rurales, principalement dans le Nord-Ouest du Jutland où l'agriculture occupe encore 20 et 30 % de l'emploi (17 % dans le Jutland et 11 % au Danemark dans son ensemble), qui connaissent une émigration relativement importante, ont un taux de chômage triple de la moyenne nationale et un revenu par habitant inférieur d'environ 30 % à la moyenne nationale;
- les problèmes des régions de pêche se situant sur la côte ouest du Jutland et, surtout les îles Féroé et le Groenland. Dans ces régions, non seulement la pêche constitue l'activité principale, mais encore les autres activités sont peu susceptibles de développement: agriculture au Jutland, élevage du mouton dans les Féroé, exploitation minière au Groenland;

---

(1) Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie. Annexe Ch. III p. 220 à 223. Doc. COM (73) 550 final.

(2) Les chiffres se rapportent en général à l'année 1970.

- les problèmes dus à la concentration à Copenhague, la région de Seeland offre 49 % de l'emploi industriel et 55 % de l'emploi tertiaire du Danemark. Le Nord-Est du Seeland, correspondant à l'agglomération de Copenhague au sens large, est la seule région où le revenu par habitant dépasse la moyenne nationale.

## 2. Les moyens.

### a) Les institutions:

L'instance supérieure responsable de la politique régionale est le Ministre du Commerce qui décide des orientations de la politique et qui nomme le président du Conseil du développement régional. C'est aussi le Ministre du commerce qui désigne, sur avis de ce conseil, les régions du pays auxquelles les systèmes d'aides prévus par la loi sont applicables.

Le Conseil du développement régional est une institution responsable de l'application de la loi sur le développement régional. Outre son président, nommé par le Ministre du commerce, il se compose de représentants:

- des ministères du commerce, de l'économie et du budget, du travail du logement, de l'intérieur;
- de la fédération des industries danoises;
- du conseil économique du mouvement ouvrier danois;
- de la ligue nationale des municipalités et de l'Union des conseils des comités.

La gestion courante du Conseil est assurée par une direction pour le développement régional dépendant du Ministre du Commerce.

### b) Les mesures d'incitation:

Sur la base d'un certain nombre de critères (degré d'urbanisation, degré d'industrialisation, niveau du revenu, taux de chômage, émigration) les régions éligibles pour les aides régionales ont été groupées selon la gravité des problèmes régionaux en deux catégories:

- régions à développer ordinaires susceptibles de bénéficier de prêts et de certains subsides et qui sont:
  - . La partie centrale et occidentale du Jutland,
  - . La partie nord-est du comté d'Aarhus;
- régions à développer spéciales susceptibles de bénéficier notamment de subventions pouvant atteindre 25 % des dépenses d'investissement et qui sont:

- . La totalité du comté du nord Jutland,
- . La partie nord-ouest du comté de Viborg,
- . La partie nord-ouest du comté de Ringkøbing,
- . La partie sud-ouest du comté du sud-Jutland,
- . Les îles de Lolland, Falster, Bornholm, Samsø.

Au total, l'ensemble des régions à développer couvre 56 % du territoire et compte 31 % de la population se partageant à peu près également en régions spéciales et en régions ordinaires.

Les trois grandes formes d'aides prévues par une loi de 1969 étaient les suivantes:

- la garantie de l'Etat pour des prêts consentis à des entreprises industrielles et de service pour couvrir les dépenses d'investissement;
- l'octroi de prêts de l'Etat aux municipalités à des taux d'intérêt fixés par le Ministre responsable en vue du financement de la construction de bâtiments industriels à vendre ou à louer;
- des subventions aux investissements atteignant jusqu'à 25 % en vue de réduire les coûts d'investissement.

Au cours des années précédentes, l'intérêt manifesté s'était nettement concentré sur les prêts de l'Etat aux municipalités et les subventions aux investisseurs. En revanche, les garanties offertes avaient été relativement peu utilisées. Ce manque d'intérêt était dû au fait que si le cautionnement de l'Etat supprimait tout risque pour le prêteur, l'emprunteur n'en devait pas moins payer les taux d'intérêt pratiqués sur le marché. On a donc été amené à conclure que la garantie des prêts par l'Etat n'était pas un moyen approprié ou efficace.

C'est la raison pour laquelle ces garanties ont été remplacées par la nouvelle loi de 1972 par des prêts de l'Etat. Ces prêts sont octroyés à un taux d'intérêt fixé par le Ministre du commerce à un niveau suffisamment inférieur à celui du taux pratiqué sur le marché normal (pour le moment 7,5 % par an, les taux pratiqués sur le marché normal se situant entre 10 et 11 %).

#### Résultats.

Les subventions aux investissements introduites dans la législation en 1969 se sont élevées de cette année à 1971 à 4,1 millions d'u.c. pour 51 subventions.

De 1963 à 1971, 115 prêts ont été accordés pour un montant de 15 millions d'uzc.

Le Ministre du commerce estime que de la sorte la politique régionale danoise a contribué à la création d'environ 11.000 emplois.

A L L E M A G N E

I. La régionalisation

II. La politique régionale

(1)

PREMIERE PARTIE : LA REGIONALISATION.

---

1.- NOTION DE LA REGIONALISATION EN REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE.

En République fédérale d'Allemagne, la définition de la notion de "régionalisation" se heurte à des difficultés particulières parce que la notion y est à comprendre sur le fond de la structure fédérale de l'Etat et parce que la notion est utilisée de façon variée et diverse sans que les différences soient toujours mises en évidence.

Selon la définition de la commission intergouvernementale de la coopération pour les questions régionales et communales à l'intérieur de la Communauté Economique Européenne, la région est "l'unité territoriale la plus grande à l'intérieur d'un Etat, c'est-à-dire celle qui se trouve directement en-dessous du gouvernement central, muni d'une personnalité juridique ou non". Pour la plupart des Etats faisant partie de la Communauté Economique Européenne à structure étatique unitaire, cette définition de la région comme unité subnationale supérieure est applicable. Mais une telle définition formelle de la notion de région ne peut pas être appliquée directement à la République fédérale d'Allemagne. La commission de coopération pour les questions communales et régionales a choisi le biais de considérer les Laender en République fédérale comme "régions" d'après la définition ci-dessus, mais de tenir compte en même temps du fait que, dans les différents Laender fédéraux, les régions ont été créées comme unités territoriales d'une planification se fondant sur l'administration communale.

Les aspects du droit constitutionnel et de la pratique constitutionnelle interdisent de considérer les Laender fédéraux comme régions en comparaison des autres pays européens. La loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne (art. 79, alinéa 3 de la loi fondamentale) part irrévocablement d'une structure d'organisation fédérale et des Laender qui possèdent également la qualité d'Etats. Le pouvoir politique, administratif et économique des différents Laender fédéraux interdit une comparaison avec les "régions" existant dans les autres pays européens, même si ces Laender forment des collectivités territoriales au point de vue de l'organisation et du droit constitutionnel. Etant donné ces raisons, la notion formelle mentionnée

---

(1) Résumé du Rapport pour la R.F.A. présenté par Professor Dr. Heinrich SIEDENTOPF au XVIème Congrès International des Sciences Administratives - Mexico - 1974.

Dans son sens le plus large, la notion de région est définie comme une région déterminée géographiquement d'une dimension moyenne qui est considérée comme un ensemble. Cette définition générale prend, cependant, des qualités différentes dans les utilisations et fonctions diverses en République fédérale d'Allemagne. Aussi est-on de l'opinion que l'on ne peut pas créer des régions d'une validité générale mais uniquement des régions en vue de certains complexes de questions à côté desquelles d'autres régions doivent exister en vue d'autres complexes de questions.

La diversité de la notion de "régionalisation" en République fédérale d'Allemagne peut s'expliquer essentiellement par l'organisation administrative particulière de ce pays, et par les changements structurels qui se poursuivent dans cette organisation administrative tant dans les rapports entre Bund et Laender que sur le plan de l'administration communale.

a) La structure administrative à trois échelons (Bund, Laender, communes) de cet état fédéral est bien connue. Bornons-nous à souligner que la Loi Fondamentale attribue à chaque Land Fédéral l'entière responsabilité pour tous les pouvoirs et tâches publics qui n'incombent pas au Bund, responsabilité qui n'est limitée que territorialement. Ainsi on voulait assurer aux Laender un vaste domaine d'autonomie.

A côté de cette autonomie relative des différents Laender fédéraux, se trouvent, cependant, des intérêts et des exigences nationaux de l'ensemble de la population. De ces intérêts ainsi que des besoins des citoyens concernés et enfin du postulat d'un Etat social découle la tâche des Laender de créer, dans toutes les parties du territoire fédéral, les prémisses pour des conditions de vie et des conditions de développement équivalentes. Ainsi les Laender sont tenus à assumer les obligations de l'Etat de droit et social qui doit répondre régulièrement à tout endroit de son territoire à ses tâches de mise en ordre, de fourniture de services et d'organisation. Mais depuis la création de la République fédérale d'Allemagne, la dimension aléatoire des différents Laender et la capacité économique et financière différente de ces Laender qui en résultait se sont opposées à la réalisation de l'impératif exigeant la création de conditions de vie et de développement équivalentes. C'est en ce point que se rencontrent les changements structurels de l'organisation fédérale de la République fédérale d'Allemagne et la tentative de remédier aux déséquilibres de la capacité des Laender par des mécanismes de compensation financière ou par une réorganisation.

b) Les changements de la structure fédérale de la République fédérale d'Allemagne sont caractérisés par le fait que notamment la répartition des tâches entre les Laender et le Bund a considérablement changée depuis 1949. D'une part, d'anciennes tâches des Laender ont été transférées directement au Bund dans de nombreux domaines, et d'autre part, une communauté de réglementation, de planification et de financement s'est dégagée dans une mesure toujours plus grande entre le Bund et les Laender, communauté qui, à l'origine, n'était pas connue par la Loi fondamentale mais qui a trouvé maintenant une légitimation formelle dans la constitution (art. 91a, 91b et 104a, alinéa 4, de la Loi fondamentale). Les procédures et les formes d'organisation du fédéralisme coopératif doivent compenser ou du moins amoindrir, par une coopération améliorée entre le Bund, les Laender et les communes, les difficultés qui résultent des répartitions de compétences de l'ordre fédéral. Il est encore contesté, en l'occurrence, si, dans les formes du fédéralisme coopératif, une coopération clairement coordonnée et conçue contribue à l'accomplissement régulier et efficace des tâches publiques par le Bund et par les Laender, ce qui est indispensable dans l'Etat social moderne, ou si le Bund se procure des possibilités d'influence par la planification commune ou l'exécution des plans ainsi que par l'utilisation des compétences fédérales parallèles qui minent le principe constitutionnel du fédéralisme et conduisent à une centralisation effective. Une analyse approfondie devra étudier de façon différenciée les différents domaines du fédéralisme coopératif.

Ces domaines comprennent notamment l'établissement commun de plans-cadre par le Bund et les Laender sur la base de la loi sur la tâche commune "amélioration de la structure économique régionale" du 6 octobre 1969.

c) Dans le domaine de l'administration communale, la notion de région est également déterminée par la seule définition générale selon laquelle elle est utilisée pour décrire un territoire géographique déterminée d'une dimension moyenne. Mais du reste, il s'agit également dans ce domaine d'une notion fonctionnelle qui prend un autre contenu suivant la fonction et le point de référence.

A côté de la notion de "région" au service de buts particuliers, par exemple pour créer des unités territoriales pour le programme fédéral sur l'aménagement du territoire, il y a l'utilisation de la notion de "région" comme territoire de référence du développement général du Land dans le cadre de la planification régionale ou comme territoire de référence pour une nouvelle collectivité territoriale en tant que région administrative ou cercle régional. A un échelon supérieur des "Landkreise" se trouvent en outre les associations communales régionales à compétence générale ou spéciale. Cette triple utilisation de la régionalisation pour désigner des territoires de référence dans le domaine de l'administration communale a besoin d'un examen plus approfondi.

Les Lois sur l'aménagement du territoire du Bund (§ 5, alinéa 3 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire) et des Laender parlent de la région comme territoire de référence pour le développement général des Laender. Selon la loi fédérale, les Laender ont à créer les "bases juridiques pour une planification régionale", si cette dernière semble s'imposer pour des parties du Land. Cette planification régionale peut se réaliser par des fusions de communes et d'associations communales.

Les associations communales supérieures ont doté la définition de région d'une fonction plus large de politique structurelle générale qui est considérée comme unité structurelle à grande dimension qui fusionne des territoires d'une structure économique et sociale différente de façon à réunir les rapports de vie dans la planification et à les compenser avec l'aide de l'administration. Cette planification régionale, qui se fonde sur les prescriptions de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n'est pas un échelon du système administratif tripartite de la République fédérale d'Allemagne. Elle correspond plutôt à l'exigence souvent exprimée de diviser, sans lacunes, le territoire de la République fédérale en régions et de compenser et d'organiser de façon équitable les tâches publiques de la ville et du Land. Au contraire de la détermination du territoire à l'intérieur de la tâche commune "amélioration de la structure économique régionale", le territoire de référence de la planification régionale est déterminé par les responsables de l'administration communale autonome qui possèdent, à l'intérieur de ce territoire, leur autonomie et qui déterminent la conception de l'aménagement de ce territoire sous l'influence communale. L'autonomie communale des différentes unités administratives doit être maintenue dans la région. Les sociétés de planification régionales ont été créées parce que l'on savait que le développement des espaces économiques n'était plus orienté sur les frontières administratives de la division traditionnelle en communes et en "Landkreise". Mais en même temps, des organisations administratives adéquates d'ordre territorial n'étaient pas disponibles pour l'espace économique. La contradiction entre l'espace administratif et l'espace de planification a assez souvent eu pour conséquence que la notion de région de planification a été opposée aux unités administratives traditionnelles. En fin de compte, cette discussion a abouti à la proposition de déterminer de nouveaux espaces administratifs correspondant aux nécessités de la planification et de les mettre à la place des anciennes collectivités territoriales comme nouvelle collectivité territoriale à caractère régional.

En règle générale, les sociétés régionales de planification étaient des fusions volontaires de communes et de "Landkreise", et ce n'est qu'au cours d'un développement qui se poursuit de façon différente dans les différents Laender et à des périodes différentes qu'elles sont sorties du stade des fusions volontaires pour entrer dans des formes de coopération obligatoire avec un droit d'influence institutionnalisé sur la planification du Land. Dans ce processus de développement, on peut distinguer trois phases.

- a. Les formes "libres" des sociétés régionales de planification.
- b. Les formes "coopératives" des sociétés régionales de planification.
- c. Les formes "intégrées" des sociétés régionales de planification.

## 2. Caractérisation constitutionnelle et administrative de la régionalisation

La présentation de l'organisation administrative en République fédérale d'Allemagne a déjà mis en évidence que la notion de région et de régionalisation est employée dans une différenciation fonctionnelle qui se résume en trois types fondamentaux.

Dans la coopération entre le Bund et les Laender en vue de l'accomplissement de la tâche commune "amélioration de la structure économique régionale" et lors de l'établissement du programme fédéral sur l'aménagement du territoire, on crée des unités territoriales qui se sont détachées, dans une large mesure, des unités administratives et communales existantes et qui ne sont déterminées que par des indicateurs concernant l'état de développement. Dans le domaine de cette tâche, la régionalisation se rapporte à des territoires ou des régions qui se distinguent plus ou moins à l'égard d'indicateurs d'ordre économique, comme le produit national par habitant, les chances et les possibilités de croissance. Les aspects administratifs de cette régionalisation qui s'est détachée, dans une large mesure, des territoires administratifs existants doivent être présentés à l'aide de l'accomplissement de la tâche commune "amélioration de la structure économique régionale".

Le deuxième type de régionalisation qui se distingue du type précédent de par sa constitution et son administration, est la réunion de collectivités territoriales communales dans des sociétés régionales de planification.

Les associations communales régionales avec des compétences spéciales se sont dégagées comme troisième type d'organisation.

a) La tâche commune "amélioration de la structure économique régionale".

En ce qui concerne la tâche commune, il s'agit de tâches des Laender à la planification et au financement desquelles le Bund participe. Cette coresponsabilité du Bund n'est prévue que si les tâches du Land "sont importantes pour la communauté et que la participation du Bund est indispensable à l'amélioration des conditions de vie". En plus de cette définition générale, les tâches communes sont encore énumérées expressément

La tâche commune "amélioration de la structure économique régionale" est un exemple important et efficace du fédéralisme coopératif en République fédérale d'Allemagne. Vu le postulat d'un Etat social d'assurer des conditions de vie équivalentes dans toutes les zones du territoire

fédéral et vu le manque de compétences propres du Bund dans ce domaine, l'équivalence exigée ne peut être obtenue que si elle correspond également au libre choix des Laender fédéraux dont les gouvernements sont politiquement composés d'une manière différente du Gouvernement fédéral. Les normes constitutionnelles sur les tâches communes se fondent également sur la coopération basée sur le choix libre. Ceci résulte tout simplement du fait que l'art. 91a, alinéa 3 prévoit que l'intégration d'un projet dans la planification-cadre a besoin de l'approbation du Land dans le territoire duquel le projet est réalisé. Dans la loi d'application sur cette tâche commune, la règle du choix libre des Laender n'est plus respectée parce que, dans la commission de planification pour la tâche commune, les voix du Bund et de la simple majorité des Laender sont suffisantes pour l'adoption des résolutions. Ainsi le plan-cadre sur la tâche commune a été décidé dans la commission de planification avec 18 des 22 voix contraires et 2 abstentions. Puisque l'on ne peut pas empêcher la prise de décision par une minorité de Laender fédéraux, mais qu'une décision prise alors excluerait les projets de promotion pour ces Laender, une situation de contrainte effective en résulterait pour les Laender concernés. Il se pose la question de savoir si ce règlement ne comprend pas la tendance dangereuse d'une élimination de la minorité des Laender qui ne se trouvent pas en accord avec le Bund ou qu'il indique même le passage du fédéralisme coopératif au "fédéralisme centralisé".

Un autre renforcement du Bund dans la structure fédérale de la République fédérale d'Allemagne résulte de l'établissement du programme fédéral sur l'aménagement du territoire qui doit fixer, sur la base d'objectifs concrets d'aménagement du territoire, la répartition régionale des moyens fédéraux d'aménagement du territoire dans leur ensemble pour le développement du territoire fédéral. Ce programme, dont le projet a été présenté en février 1974 à la Conférence ministérielle des Laender sur l'aménagement du territoire par le Ministre fédéral pour l'aménagement du territoire et l'urbanisme, ne doit pas uniquement rassembler et organiser les moyens fédéraux actuels et futurs pour l'aménagement du territoire. Mais il faut, en même temps, déterminer leur répartition régionale d'après des unités territoriales spéciales. Par ces unités territoriales, on ne veut pas délimiter des zones de planification pour lesquelles on devrait établir, dans les Laender, des programmes ou des plans d'aménagement du territoire conformément à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Elles doivent plutôt servir de cadre territorial de référence aux planifications et aux mesures du Bund, en tenant compte des réalités structurelles différentes à l'intérieur des unités territoriales. Aussi les 58 unités territoriales du projet du programme sur l'aménagement du territoire possèdent-elles en partie une structure allant à l'encontre des anciens principes de la planification régionale et du Land. Elles ne sont pas orientées vers des domaines administratifs de territoires administratifs étatiques ou communaux.

Ces unités territoriales sont toujours déterminées par des indicateurs ou des indicateurs sociaux qui reflètent l'état de développement respectif des unités. Les indicateurs sociaux sont entre autres la densité de la population, la somme des salaires et des traitements par employé en 1969, la répartition des moyens fédéraux d'aménagement du territoire en 1969 et en 1970 par rapport au nombre des habitants, à l'infrastructure et à la structure des activités, de plus les emplois par secteurs avec des prévisions jusqu'en 1985, l'évolution de la population jusqu'en 1985, les places dans les lycées, les lits dans les hôpitaux et les places dans les jardins d'enfants, les logements, les kilomètres de route classifiés, les emplois dans la fonction publique. Ces indicateurs sociaux sont respectivement calculés par 1000 habitants. Puisque la détermination des indicateurs sociaux et de leur contenu n'a pas uniquement la signification d'un inventaire régional mais qu'elle fixe la répartition régionale des moyens fédéraux d'aménagement du territoire dans le sens le plus large - dans les années 1969 et 1970 respectivement 20 milliards de DM -, ces indicateurs sociaux sont particulièrement contestés entre le Bund et les Laender en ce qui concerne les unités territoriales du programme fédéral sur l'aménagement du territoire. En ce moment, le programme sur l'aménagement du territoire n'est pas encore adopté définitivement.

Pour résumer ce premier type de "régionalisation" en République fédérale d'Allemagne, qui a été illustré par l'exemple de la tâche commune "amélioration de la structure économique régionale" et par l'exemple du projet du programme fédéral sur l'aménagement du territoire, on peut faire les constatations suivantes : en l'occurrence, la région est essentiellement considérée comme unité territoriale qui est déterminée par des critères particuliers concernant la structure territoriale. La détermination des unités territoriales est réalisée sans tenir compte des frontières administratives existantes ou des collectivités territoriales communales. La région, dont le territoire est ici déterminé par la coopération entre le Bund et les Laender, est l'unité pour la répartition des moyens financiers d'aménagement du territoire du Bund et des Laender. L'affectation est réalisée par le Bund ou en coopération avec les Laender. La détermination des territoires accuse des différences entre le programme fédéral sur l'aménagement du territoire d'une part et la planification régionale ou du Land au niveau du Land d'autre part.

b) Les sociétés régionales de planification.

La planification régionale et la politique d'aménagement du territoire se trouvent à un niveau entre les Laender d'une part et les communes et les associations de communes d'autre part. La forme d'organisation, les promoteurs et les compétences de la politique d'aménagement du territoire à l'échelon régional montrent des contradictions. Les sociétés régionales de planification comme solution alternative à une

organisation régionale jouent un rôle important dans la politique active d'aménagement du territoire et dans toutes les lois de planification du Land en République fédérale d'Allemagne. La tâche des sociétés régionales de planification se trouve entre la planification publique du Land et la planification communale d'urbanisme et d'occupation des sols.

La plupart des sociétés de planification possèdent une structure d'organisation à trois échelons. L'organe suprême et le plus large est l'assemblée des membres (l'assemblée de l'association). Le conseil d'administration fonctionne comme un organe collégial formé parmi l'assemblée des membres et possédant des fonctions de décision tandis que le comité directeur travaille comme organe de gestion. Dans les différentes sociétés de planification, il y a, à côté de ces organes et comme dispositif spécial, le service de planification et des organes (conseils consultatifs, commissions mixtes) avec des fonctions de consultation. La forme de la prise de décision dans l'assemblée des membres est réglée de façon différente dans les différentes sociétés de planification. Les sociétés de planification partent du fait que les décisions dans le domaine de l'aménagement du territoire ne peuvent pas être prises sans contact étroit et permanent avec les groupes et les personnes de la vie sociale, économique et culturelle.

Les sociétés régionales de planification, constituent, avec leurs tâches, leurs compétences et leurs règlements institutionnels, des associations souples et, de par leur développement, un échelon inférieur de l'intégration. Elles doivent être considérées comme tentative d'assumer sans changement de la répartition existante des compétences et des frontières administratives, la nouvelle tâche de la planification régionale et de permettre un minimum de coordination.

Pour ce deuxième type de la régionalisation, on peut constater qu'il est né généralement, sous forme de sociétés régionales de planification, d'une coopération intercommunale facultative ou prévue par des lois de planification du Land. Les insuffisances concernant aussi bien l'établissement et le développement d'objectifs régionaux que le financement de projets d'importance régionale et l'imposition d'objectifs de planification vis-à-vis des promoteurs de planification publics et privés ont eu pour conséquence que ce type d'organisation a été développé en association régionale dans quelques Laender. L'association régionale se distingue par des rapports institutionnels consolidés et par la participation à l'établissement de la planification du Land. L'association régionale supprime les anciennes contradictions entre la planification publique et communale au niveau régional. Si cette association est chargée de tâches d'une importance régionale à accomplir en auto-administration et si on lui accorde la possibilité de réaliser des objectifs de plan régionaux d'une politique cohérente d'aménagement du territoire au niveau régional, il y a alors la tendance au développement d'une nouvelle collectivité territoriale. Il n'est pas sûr, cependant qu'une telle collectivité territoriale nouvelle puisse réaliser l'intégration politique qui a été effectuée jusqu'ici par les

"Landkreise" et les villes indépendantes et par les communes.

c) Associations communales régionales avec des compétences spéciales.

Le troisième type de régionalisation en République fédérale d'Allemagne peut être illustré par les exemples du "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" et l'association de l'agglomération de Hanovre. Ces exemples sont représentatifs pour des unités régionales de planification qui ont été créées sur la base de réglementations spéciales ou d'accord inter-étatiques notamment dans le domaine des grandes agglomérations et des zones de concentration dans lesquelles une structure constitutionnelle et administrative compliquée exige des règlements spéciaux. A côté de ces deux exemples, cette catégorie comprend également tous les cas de la planification dite transfrontalière dans lesquels deux Laender fédéraux décident la création d'organes de planification indépendamment des frontières des Laender.

L'idée fondamentale de l'activité du "Siedlungsverband" en tant qu'association communale à but déterminé se fonde sur l'attribution de compétences pour les surfaces et les objets d'une importance supra-communale (régionale), notamment dans le domaine de la circulation et des espaces verts. Les communes restent autonomes pour toutes les affaires internes des communes. Tandis que l'association participe à l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement des communes, en les informant, à cet effet, sur les objectifs de la planification du Land, le règlement de l'association lui permet également d'établir lui-même à la place des communes des plans d'occupation des sols pour les surfaces d'importance régionale. La condition préalable en est l'inscription de telles surfaces dans l'inventaire de l'association. On établit des inventaires pour les surfaces de circulation et les espaces verts qui doivent être révisés tous les trois ans après consultation des communes et des cercles et qui doivent être mis à jour en tenant compte du dernier état de planification.

En tant que société de planification du Land, le "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" doit établir, selon le paragraphe 5 de la loi sur la planification du Land, le plan de développement territorial du "Siedlungsverband". Selon le paragraphe 15, celui-ci est un plan supra-communal qui doit déterminer les lignes fondamentales de la structure future et de l'occupation organisée des sols, notamment en vue des exigences de l'habitat, de l'agriculture et de la sylviculture, du régime des eaux, de l'industrie, de l'énergie, de l'exploitation des ressources naturelles, de la circulation, de la protection des sites et de la récréation. On veut ainsi donner une directive impérative à l'échelon régional pour toutes les planifications, décisions et mesures administratives dans le domaine de l'aménagement du territoire.

L'association de l'agglomération de Hannovre qui a été créée par la loi du Land du 14 décembre 1972 comprend la ville de Hannovre ainsi que les "Landkreise" et les communes des environs. Elle est considérée comme un exemple d'une association communale spéciale qui pourrait se développer au-delà de ses compétences spéciales pour devenir une région administrative. A la différence du bassin de la Ruhr, il s'agit ici d'un territoire qui n'a pas une division multicentrale, mais qui fait preuve d'une très forte orientation centrale sur la ville de Hannovre. La loi de l'association n'a pas uniquement doté l'association d'une compétence de planification impérative, mais également d'une compétence générale pour les mesures déterminant le développement. L'association a la tâche de promouvoir le développement des membres de l'association dans l'intérêt d'un aménagement opportun de l'agglomération de Hannovre. Elle fixe les principes pour l'exploitation du sol sous sa propre responsabilité et elle assure la sauvegarde de grandes surfaces qui seront exceptées de la construction. Comme base pour l'accomplissement de ces tâches, elle établit un plan de l'association qui doit s'insérer dans la planification supérieure du Land, mais qui doit lui-même devenir partie des programmes d'aménagement du territoire des "Regierungsbezirke" participants.

L'association de l'agglomération de Hannovre comme type d'organisation régionale d'une association communale avec des compétences particulières a-t-elle également été incluse dans la discussion sur la réorganisation territoriale dans tous les Laender de la République fédérale d'Allemagne. En l'occurrence, les possibilités de solution varient également entre un développement prudent du type d'organisation régionale d'une coopération inter-communale d'une part, et la création de nouvelles collectivités territoriales à dimension régionale et avec des compétences élargies dans tous les domaines fonctionnels d'importance régionale d'autre part. Un aperçu sur la phase actuelle de réalisation de la réforme territoriale dans les différents Laender de la République fédérale d'Allemagne a montré qu'en règle générale, on a choisi des formes d'organisation qui se fondent sur une coopération des participants, à savoir des collectivités territoriales traditionnelles (communes, villes "Landkreise"). La tâche principale de ces formes d'organisation régionale est la réalisation de la planification du Land à l'échelon régional. Dans quelques cas seulement, les unités régionales se voient conférer l'accomplissement d'autres tâches ayant une importance régionale. Le transfert des tâches communales devant être accomplies à l'échelon régional permet pourtant, au cours d'un développement de plusieurs années, un élargissement des tâches de la région qui rapproche celle-ci de la collectivité territoriale. Ce rapport a été élaboré à une époque où la réorganisation territoriale à l'échelon local ou communal n'est pas terminée dans tous les Laender et que le développement futur ne paraît pas encore prévisible.

(1)

DEUXIEME PARTIE : LA POLITIQUE REGIONALE.  
 =====

1.- OBJECTIF.

L'objectif de la politique régionale est de créer une structure économique régionale optimale et de veiller à ce que dans toutes les régions les facteurs de production non utilisés ou mal utilisés soient mobilisés afin de favoriser la croissance économique générale. La politique régionale doit tendre à accroître la puissance économique des régions à structure faible et à créer de meilleures possibilités de travail et de salaires.

Au cours de la période de planification, de 1972 à 1975, on compte, d'une part, créer dans les régions à développer quelque 46.000 emplois déjà existants. A cet effet, des investissements industriels d'un montant total de 14,7 milliards de DM seront encouragés. Par ailleurs, un montant de 2,2 milliards de DM est prévu pour des dépenses d'infrastructure liées à l'industrie.

En créant et en protégeant des emplois dans les régions à développer, le gouvernement fédéral et les Länder tendent, dans le cadre de la loi sur le domaine de compétence commune "amélioration de la structure économique régionale" du 6 octobre 1969, à contribuer efficacement à la création d'une structure économique régionale optimale et à favoriser ainsi la croissance économique générale en faisant appel à des facteurs de production peu ou mal utilisés, tout particulièrement la main d'oeuvre.

Un plan-cadre précise la notion de régions en stagnation. Celles-ci comprennent des régions agricoles économiquement faibles aussi bien que des régions industrielles critiques à structure déficiente. Le développement de régions spécifiques telles que la zone frontalière de l'est, fait partie du système relevant du domaine de compétence commune.

Toutes les régions en stagnation sont groupées en 21 ensembles faisant l'objet de programmes d'action régionale qui précisent les objectifs en matière d'emplois et le niveau des dépenses prévues.

C'est le système prévu par le plan-cadre qui est exposé très schématiquement ci-après. A noter que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 8 avril 1965 fixe également une série d'objectifs spécifiques pour les diverses régions.

---

(1) Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie. Annexe ch. III, p. 224 à 228, Doc. COM (73) 550 final.

2.- MOYENS.-a) Cadre institutionnel.

Les programmes d'action régionale, dont les premiers furent adoptés au cours de l'année 1969 par le "Comité interministériel pour la politique régionale (IMMOS)" marquèrent le début d'une phase de coordination plus poussée des mesures de politique économique régionale mises en oeuvre en commun par le Bund et par les Länder sans pour autant porter atteinte à la compétence des Länder desquels relevait jusqu'à la fin de 1969 la politique régionale de la République fédérale.

Le Bund, que la loi fondamentale a mandaté pour veiller à l'amélioration des conditions de vie dans les régions à développer, a encore renforcé sa part de co-responsabilité à partir de 1969 au moment où cette nouvelle phase de coordination plus poussée a trouvé son prolongement dans la décision de commun accord du gouvernement fédéral et des Länder de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour améliorer les conditions de vie dans les régions économiquement faibles et à structures déficientes. C'est la raison pour laquelle l'amélioration de la structure économique régionale considérée comme une tâche incombant conjointement au gouvernement fédéral et aux Länder a été incorporée à la loi fondamentale sous le nom de "domaine de compétence commune" par la loi sur le domaine de compétence commune d'octobre 1969.

Conformément à cette loi, le gouvernement fédéral et les Länder ont institué, en mai 1970, un comité de planification pour la structure économique régionale, présidé par le ministre fédéral de l'économie et comprenant les onze ministres des affaires économiques des Länder. Ce comité a été chargé de l'établissement d'un plan-cadre devant comprendre la délimitation des régions en stagnation, la définition des objectifs à atteindre, l'énumération des mesures et la fixation des conditions de l'aide à accorder. Ce plan a été adopté en juin 1971 pour la période allant de 1972 à 1975. Il constitue un système uniforme au sein duquel est unifié le développement économique régional confié aux soins du gouvernement fédéral et des Länder qui jusqu'à ce moment avait été fragmenté en une multitude de programmes, de zones de développement et de directives.

Dans le cadre du domaine de compétence commune, l'élaboration du plan-cadre ainsi que son financement constituent une responsabilité commune au gouvernement fédéral et aux Länder. Mais sa mise en application incombe uniquement aux Länder, tout comme la planification détaillée, la gestion du budget alloué pour le domaine de compétence commune, la ventilation des fonds disponibles ainsi que l'allocation de fonds destinés aux divers projets.

b) Les aides.

Le plan-cadre s'attache à développer les secteurs commerciaux et industriels particulièrement aptes à favoriser la croissance économique des régions à développer. En conséquence, les subventions ne sont accordées qu'aux investissements pour des entreprises industrielles qui vendent leurs produits surtout en dehors de la région ainsi que pour des entreprises travaillant pour le tourisme. Ces investissements ouvrent des sources supplémentaires de revenus à la population des régions concernées.

Le domaine de la compétence commune comprend également une aide à l'expansion pour les infrastructures liées à l'industrie, la mise en valeur des sites industriels, l'extension des réseaux de communication, les centrales électriques, l'adduction d'eau, les institutions publiques dans le domaine du tourisme, les centres de formation.

Dans les 21 régions de programme, l'intensité de l'aide est fixée de telle façon que l'effort soit concentré en faveur de ce que l'on appelle pôles de développement pour la région environnante. C'est ainsi que les 312 pôles de développement que l'on s'attache à développer dans le cadre du domaine de la compétence commune ont été classés en quatre catégories :

- 32 d'entre eux qui offrent des possibilités de développement particulièrement favorables et exercent une influence considérable sur les régions, ont été considérés comme des pôles de développement d'importance primordiale.

Il y a 12 pôles de développement d'importance primordiale appartenant à la zone frontalière de l'Est, où l'implantation et l'expansion d'installations industrielles pourront être financées à concurrence de 25 % par les fonds publics. Dans 20 pôles de développement d'importance primordiale en dehors de la zone frontalière de l'Est le montant atteint jusqu'à 20 %.

- Dans 211 pôles de développement, l'implantation et l'expansion des installations industrielles pourront être subventionnées jusqu'à concurrence de 15 % des coûts d'investissement.

- Dans 50 pôles de développement une subvention de 10 % pourra être accordée en guise de contribution aux frais d'investissement.

- Enfin 19 villes pourront recevoir en raison de leur situation stratégique par rapport à la zone frontalière, une subvention allant jusqu'à 25 % afin d'encourager l'implantation et l'expansion d'installations industrielles.

On pourra accorder des subventions allant jusqu'à 10 % pour l'agrandissement d'installations industrielles situées en dehors des pôles de développement, cette subvention pourra atteindre 15 % dans des cas exceptionnels si l'entreprise

a été construite avant l'entrée en vigueur du plan-cadre (1er janvier 1972). En règle générale, il n'est pas possible de favoriser le développement d'installations industrielles lorsqu'elles ont été implantées après le 1er janvier 1972 en dehors des pôles de développement.

Les subventions destinées à convertir et à remanier fondamentalement les usines dans l'ensemble de la région à développer, pourront atteindre jusqu'à 10 %.

Certaines régions économiquement faibles qui ne se prêtent pas à l'industrialisation sont remarquables par les paysages qu'elles offrent. Dans ces régions, qui figurent dans le plan-cadre sous l'appellation de centres touristiques, l'implantation et l'expansion d'entreprises vouées au tourisme, pourront être subventionnées jusqu'à 15 % et leur conversion ainsi que leur réorganisation complète jusqu'à 10 %.

### 3.- LES RESULTATS.

Au cours de la période de 1969 à 1971, 296.000 emplois industriels nouveaux ont été créés ou programmés avec l'aide de ressources publiques dans les régions couvertes par les programmes d'action régionale. Quelque 2000 entreprises nouvelles se sont installées dans les régions à développer et quelque 5000 entreprises existantes se sont étendues. Environ 80 % des firmes ayant reçu des primes d'investissement sont de petites et moyennes entreprises. Elles représentent 12 % du volume total des investissements, mais 34 % des emplois créés. Le total des investissements privés réalisés avec l'aide de l' "Investitionszulage" s'élève à 17.105 millions de DM.

UNIVERSITÉ DE LIÈGE - FACULTÉ DE DROIT  
INSTITUT D'ÉTUDES JURIDIQUES EUROPÉENNES

SEPTIÈME COLLOQUE SUR  
LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

7, 8 et 9 novembre 1974

L'EUROPE ET SES RÉGIONS

(11)

CAHIER DE DOCUMENTATION

tome II

LES ACTES COMMUNAUTAIRES  
EN MATIÈRE DE POLITIQUE RÉGIONALE (2)

(pp. 1 à 100)

## INTRODUCTION

- L'I.E.J.E. a jugé opportun de réunir dans les volumes 2 et 4 du cahier de documentation un ensemble de textes communautaires, relatifs à la politique régionale ou ayant une incidence en matière de politique régionale.

Parmi les textes directement relatifs à la politique régionale, n'ont été reproduits que les textes à portée normative, élaborés par la Communauté à partir de 1969 ; n'ont été reproduits également les rapports et avis du Parlement européen portant sur ces actes.

On a joint à ces documents un choix d'actes susceptibles d'être utilisés aux fins d'une politique régionale communautaire. : Il s'agit notamment de règlements relatifs à la politique des structures agricoles et au Fonds social.

Une table détaillée des matières figure à la fin du tome IV.

PROPOSITION D'UNE DECISION DU CONSEIL RELATIVE A L'ORGANISATION DE MOYENS D'ACTION DE LA COMMUNAUTE EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT REGIONAL

(Présentée par la Commission au Conseil le 17 octobre 1969)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES,

vu les dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 235,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

considérant que, selon l'article 2 du traité, la Communauté a pour mission de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté; que des déséquilibres considérables entre régions existent à l'intérieur des Etats membres et à l'échelle de la Communauté;

considérant que les actions visées à l'article 3 du traité concernant l'instauration des politiques communes - notamment la politique agricole et certains éléments de la politique des transports -, l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun, la coordination des politiques économiques, de même que la mise en oeuvre d'une politique énergétique communautaire ou d'une politique industrielle, sont indispensables pour réduire l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées, mais que, réciproquement, la coordination des politiques régionales facilitera la mise en oeuvre de ces politiques communes;

considérant que les traités contiennent un ensemble de dispositions, notamment en ce qui concerne les interventions des pouvoirs publics, qui visent à contribuer à la solution de certains problèmes du développement régional;

considérant néanmoins, sans préjudice des obligations et pouvoirs des Etats membres et de la Communauté au titre desdites dispositions du traité, qu'il importe de faire en sorte que les mesures envisagées par les Etats membres - qui sont compétents pour l'établissement et la mise en oeuvre des plans de développement régional - convergent vers la réalisation des objectifs de la Communauté; que les choix à opérer et les priorités à établir soient organisés d'une manière cohérente avec les nécessités de l'établissement du marché commun et du rapprochement progressif des politiques économiques; qu'à cet effet une procédure doit être organisée qui permette à la Commission de recueillir tous les éléments dont elle doit disposer pour formuler les recommandations et avis qu'elle estime nécessaires;

considérant que, à cet effet, il est indispensable que chaque Etat membre procède, avec la Commission, à l'examen de la situation des régions pour lesquelles, en raison des nécessités et des implications de l'établissement du marché commun et du rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, il est urgent d'établir ou compléter, et de mettre en oeuvre un plan de développement; qu'il est nécessaire qu'un ordre de priorité soit fixé d'un commun accord entre la Commis-

sion et l'Etat membre intéressé pour la discussion du contenu de ces plans;

considérant que la discussion du contenu du plan, à laquelle procèdent la Commission et l'Etat membre intéressé, peut impliquer la participation des autres Etats membres; qu'à cet effet un cadre communautaire doit être créé sous forme d'un Comité permanent de développement régional réunissant les représentants des Etats membres et de la Commission et constituant un organisme de consultation réciproque;

considérant que les perspectives et les programmes généraux de politique régionale élaborés par les Etats membres, plus généralement les problèmes qui se posent en matière régionale du fait du marché commun, ainsi que les problèmes liés à la mise en oeuvre des politiques régionales, notamment dans leurs rapports avec les politiques budgétaires, doivent faire l'objet d'un examen au niveau de la Communauté pour faciliter la recherche de solutions convergentes; que le Comité permanent de développement régional est l'organisme approprié pour cet examen et pour formuler tous avis à cet égard;

considérant que, lorsque la Commission - après discussion au sein du Comité permanent de développement régional - constate que les plans de développement régional présentés répondent aux besoins du fonctionnement du marché commun et du rapprochement progressif des politiques économiques, les moyens d'action de la Communauté doivent pouvoir favoriser la mise en oeuvre de ces plans; qu'à cet effet des bonifications d'intérêts ainsi que des garanties, accordées par la Communauté pour des prêts destinés à contribuer au financement de ces plans, constituent une forme d'aide appropriée; qu'à cette fin il est nécessaire d'instituer un Fonds de bonification et un système de garantie pour le développement régional;

considérant qu'il est, par ailleurs, souhaitable que, dans le cadre des règles institutionnelles existantes, les autres moyens d'action que détient la Communauté en application des dispositions relatives à la Banque européenne d'investissement, au Fonds social européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que des dispositions de l'article 56 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, qui sont de nature à contribuer à promouvoir ces plans de développement, soient coordonnés dans leur utilisation;

considérant qu'une meilleure connaissance, par les investisseurs, des diverses données qui leur sont nécessaires est de nature à accroître l'efficacité des investissements contribuant au développement régional; qu'à cet effet, il convient de promouvoir une coordination et, le cas échéant, un renforcement de l'information;

considérant que les moyens définis ci-dessus sont nécessaires pour réaliser un des objets de la Communauté; que le traité n'a pas prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet,

DECIDE :

Article premier

1. La Commission procède régulièrement avec chaque Etat membre à un examen de la situation des régions pour lesquelles il est particulièrement urgent d'établir, de compléter et de mettre en oeuvre des plans de développement, eu égard aux nécessités et aux implications de l'établissement du marché commun et du rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres.

L'urgence est présumée pour les régions :

- en retard de développement, du fait notamment d'activités agricoles dominantes;

- en déclin du fait de l'évolution des activités économiques dominantes;

- frontalières, lorsque le besoin de coordination entre Etats membres est particulièrement sensible;

- où est constaté un chômage structurel.

2. Il est procédé à de tels examens

- annuellement à l'initiative de la Commission : le premier examen sera entrepris dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la présente décision;

- lorsqu'une situation se présente qui, de l'avis d'un ou plusieurs Etats membres ou de la Commission, appelle cet examen.

3. Lorsque ces examens amènent l'Etat membre intéressé et la Commission à la conclusion commune qu'il est urgent d'établir, de compléter et de mettre en oeuvre des plans de développement pour une ou plusieurs régions, la Commission et l'Etat membre intéressé fixent d'un commun accord l'ordre de priorité selon lequel ces plans seront discutés, dans les conditions définies à l'article 4.

Article 2

Si les examens prévus à l'article 1er n'ont pas abouti à des conclusions communes, la Commission conserve à tout moment la faculté de recommander aux Etats membres d'établir, de compléter le cas échéant, et de présenter à la discussion dans les conditions définies à l'article 4, les plans de développement à mettre en oeuvre dans certaines régions.

### Article 3

Les plans de développement régional présentés à la discussion doivent, à tout le moins, contenir des indications suffisamment précises sur :

- l'analyse de la situation et des tendances (démographie, emploi, produit régional, structure sectorielle, infrastructure);
- les actions envisagées assorties d'un calendrier et de l'indication des autorités responsables;
- le financement public et les perspectives d'investissements privés.

### Article 4

1. Les différents aspects du plan de développement régional sont examinés par la Commission avec l'Etat membre intéressé eu égard aux nécessités et aux implications de l'établissement et du fonctionnement du marché commun et du rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres.

2. A la demande de la Commission ou de l'Etat membre intéressé, le plan de développement régional est discuté au sein du Comité permanent de développement régional visé à l'article 8 de la présente décision. La discussion au sein du Comité permanent de développement régional est obligatoire pour que puisse être attribuée l'aide communautaire prévue à l'article 6 de la présente décision.

### Article 5

Sans préjudice des compétences qui lui attribuent les traités et les dispositions prises en application des traités, la Commission, sur la base des discussions qu'elle a eues avec les Etats membres, ou qui sont intervenues au sein du Comité permanent de développement régional, adresse aux Etats membres intéressés, dans un délai à convenir, tous avis ou recommandations, relatifs aux plans de développement régional, ayant notamment pour but la prise en compte, du point de vue économique et social;

- des nécessités d'une meilleure coordination des mesures prises par les Etats membres, en particulier dans les zones frontalières;
- des besoins de la Communauté lors de l'aménagement des infrastructures, notamment voies de communication, oléoducs, gazoducs, ports, aérodromes, ainsi que lors de la mise en valeur des sites et ressources naturelles;
- des implications d'une politique des structures agricoles;

- des impératifs d'une politique industrielle dans le marché commun et de la nécessité d'éviter des productions non économiques;

- des nécessités en matière de formation et d'orientation professionnelles.

L'avis de la Commission peut consister en une approbation pure et simple du plan de développement régional présenté.

#### Article 6

Outre l'utilisation coordonnée des moyens d'action que détient la Communauté en application des dispositions des traités, le financement des mesures prévues par le plan de développement régional, soumis à la discussion visée à l'article 4, 2 du Comité permanent de développement régional, approuvé par la Commission ou conforme aux recommandations visées à l'article 5, peut faire l'objet d'une aide communautaire sous forme de bonifications d'intérêts ou d'octrois de garanties pour les prêts accordés par la Banque européenne d'investissement ou par d'autres institutions financières.

#### Article 7

1. Il est institué un Fonds de bonifications pour le développement régional, géré par la Commission et alimenté par dotations budgétaires.

Les bonifications sont attribuées par la Commission dans les conditions et modalités arrêtées par elle, conformément aux règles de fonctionnement du Fonds et aux principes d'attribution qui seront arrêtés par le Conseil sur proposition de la Commission.

2. Il est institué un système de garantie pour le développement régional géré par la Commission et couvert par les Etats membres selon une clef de répartition qui sera déterminée par le Conseil sur proposition de la Commission.

Les garanties sont attribuées par la Commission dans les conditions et modalités arrêtées par elle, conformément aux règles de fonctionnement du système et aux principes d'attribution qui seront arrêtés par le Conseil sur proposition de la Commission.

Le plafond de ces garanties est fixé annuellement par le Conseil sur proposition de la Commission.

### Article 8

1. Aux fins énoncées aux articles 4 et 5 de la présente décision, il est institué auprès de la Commission un Comité permanent de développement régional.

Le Comité est composé des représentants des Etats membres. Il est présidé par un membre de la Commission ou son représentant. La Banque européenne d'investissement désigne un observateur. Le secrétariat est assuré par les services de la Commission. Ses réunions font l'objet d'un procès-verbal qui est adressé aux Etats membres. Le Comité fixe son règlement intérieur avec l'approbation de la Commission.

2. Pour faciliter la recherche de solutions convergentes de politique régionale, qui concourent à l'accomplissement par la Communauté de la mission définie à l'article 2 du traité, le Comité permanent de développement régional examine les perspectives et programmes généraux de politique régionale élaborés par les Etats membres, et plus généralement les problèmes qui se posent en matière de politique régionale du fait du marché commun; le Comité peut formuler tous avis à cet égard.

### Article 9

Afin d'évaluer l'enveloppe financière dans laquelle s'inscriront les actions en matière de développement régional dans la Communauté, la Commission procède régulièrement avec les Etats membres à un examen portant sur l'ampleur des moyens financiers qu'ils envisagent d'affecter, sur une période pluri-annuelle, aux actions de politique régionale.

### Article 10

1. En vue d'une meilleure information des investisseurs privés et publics susceptibles de participer à la réalisation des plans de développement régional, la Commission organise entre les institutions et organismes qui poursuivent ce but dans les Etats membres, une coopération à l'échelle de la Communauté.

La Commission met à leur disposition, dans le respect des règles de l'article 214 du traité, les renseignements nécessaires sur les projets, programmes, plans et mesures de développement régional dans la Communauté, portés à sa connaissance.

2. La Commission peut susciter la création ou le développement de tels institutions ou organismes lorsque le réseau d'informations existant est insuffisant pour couvrir notamment les régions visées à l'article 1er de la présente décision.

### Article 11

Les Etats membres sont destinataires de la présente décision.

11 mai 1970

PARLEMENT EUROPEEN

Rapport de M. MITTERDORFER

fait au nom de la commission économique sur la proposition de la Commission des Communautés européenne au Conseil (doc. 146/69) concernant une décision relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional (\*)

A.

...

B.

EXPOSE DES MOTIFS

Introduction

1. Il y a déjà près d'une dizaine d'années que l'on a reconnu l'existence des écarts qui séparent les différentes régions de la Communauté et le retard qui caractérise les régions moins favorisées, et que l'on sait que seule une politique régionale efficace peut étayer la cohésion interne de la Communauté. Dès cette époque aussi, on a reconnu l'importance que revêtait pour la politique régionale, la politique de reconversion et de crédit de la CECA, le Fonds des structures agricoles et l'activité de l'Euratom. Aujourd'hui comme il y a près de dix ans, la nécessité d'assurer une participation égale des différentes régions et de leurs habitants au succès de l'unification économique et politique de l'Europe demeure une exigence valable.

2. Dans leurs travaux fondamentaux, qui remontent aux années 1961-1962, MM. Birkelbach et Bersani ont dégagé les principes essentiels auxquels devrait obéir une politique régionale européenne. En organisant une importante conférence sur ce thème et en publiant en 1966 une première communication sur la politique régionale, la Commission des Communautés européennes, ou plus précisément la Commission de la CEE a contribué à réunir les éléments d'une politique régionale européenne. Etant donné l'existence de ces importants travaux préliminaires du Parlement européen et de l'ancienne Commission de la CEE, il semble superflu de vouloir prouver de nouveau la nécessité d'une politique régionale européenne.

3. Eu égard à l'importance que présente la note qui accompagne la proposition de la Commission, nous nous réservons de nous prononcer à une date ultérieure, après examen approfondi de ce texte.

4. Notre attention se concentrera donc pour le moment sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant une décision relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional. Ce faisant, il s'agira surtout de réexaminer les déclarations antérieures, le cas échéant d'en remanier les termes et de procéder à certaines projections dans l'avenir. En effet, nous avons appris entre-temps que l'intégration elle-même non seulement justifiée, mais exige une politique régionale communautaire en tant qu'élément d'une politique générale sociale, économique et financière. La politique régionale ne peut plus être exclusivement l'affaire de chacun des Etats membres.

(\*) P.E. doc. séance n° 29/70

5. La politique régionale de la Communauté doit d'une part traiter les problèmes qui existaient déjà avant la création de la Communauté (disparités entre les économies des régions du nord-est et du sud-ouest de la France, du nord et du sud de l'Italie) et d'autre part résoudre les problèmes qui ont un effet secondaire de la création du Marché commun et elle doit s'attaquer à des tâches que la création même du Marché commun permet de mener à bien (coopération des régions situées de part et d'autre d'une frontière intérieure de la Communauté).
6. Nous ne pouvons que réaffirmer ici ce que disait déjà M. Birkelbach dans son rapport : "Il n'est plus seulement question de dresser des bilans économiques en vue de déterminer si les activités industrielles ont avantage à s'implanter plutôt dans des zones de forte concentration que dans d'autres régions ; il s'agit, avant tout, de placer l'homme au centre de ces considérations. Trop longtemps, on a discuté de la répartition régionale des activités économiques, en oubliant que l'économie ne constitue pas un but en soi, mais qu'elle est au service de l'homme et de la satisfaction de ses besoins"(1).
7. Le rapport Bersani constatait qu'"ainsi se trouve fixé, pour la politique régionale dans le cadre de la Communauté européenne, un critère moral d'appréciation"(2). Nous affirmons la valeur de ce principe et insistons sur le fait que l'homme doit se trouver au centre des préoccupations concernant l'aménagement du territoire.
8. Le développement des besoins et des exigences de la population des différentes régions est un facteur déterminant pour une politique régionale de la Communauté. Une amélioration des transports et une répartition rationnelle de l'énergie ont la plus grande importance du point de vue de la politique régionale. Le bien-être et l'épanouissement de l'être humain, sur la base de l'optimum économique, doivent être considérés comme le but principal de toute politique régionale. Nous attachons la plus grande importance à la création d'emplois et à l'augmentation de la mobilité de la main-d'oeuvre.
9. On peut affirmer en outre qu'il n'y aura de politique régionale réellement efficace dans la Communauté européenne que lorsque cette politique sera élaborée en coopération étroite, une coopération aussi étroite que possible, entre les instances communautaires et les organismes nationaux et régionaux.
- 
- (1) Cf. rapport de M. Birkelbach, fait au nom de la commission économique et financière, sur la politique régionale dans la CEE (doc. 99/63), p. 1.
- (2) Cf. rapport de M. Bersani, fait au nom de la commission économique et financière, sur la première communication de la Commission de la CEE sur la politique régionale dans la CEE (doc. 58/66).

Etant donné en outre l'immensité des tâches et des problèmes de politique régionale auxquels l'Europe des Six doit faire face, il est bien évident que la politique régionale ne peut être efficace que si elle est menée sur les lieux de son application. A comparer la situation des Etats membres du point de vue de la politique régionale, on s'aperçoit que la structure économique et sociale est souvent plus favorable dans les pays régis par un système fédéral que dans les Etats centralisés.

10. Dire que l'action en matière de politique régionale ne peut avoir d'effets qu'à long terme est devenu un lieu commun. Il convient à ce propos de mettre l'accent sur l'importance qu'une politique économique européenne à moyen terme systématique revêt pour une politique régionale complète et efficace.

11. Aujourd'hui encore ou plus précisément - force nous est malheureusement de le constater - aujourd'hui plus que jamais il s'agit de faire face à de lourdes tâches à l'aide des instruments que nous offre la politique régionale en coordonnant de façon appropriée les mesures prises au niveau national et en développant des initiatives énergiques au niveau communautaire. A cet égard, nous restons conscients du fait qu'en raison des conditions particulières existant dans les Etats membres, la Communauté ne peut intervenir que subsidiairement.

12. Mais nous devons attendre de la Communauté que l'impulsion donnée par son activité dans d'autres domaines soit également utilisée pour une politique régionale européenne. Ainsi considérée, l'action de la Communauté doit avoir une plus profonde incidence sur le plan de la politique régionale que les traités ne semblent le permettre à première vue. A cette fin, il s'impose d'interpréter courageusement les traités et de les vivifier par des dispositions d'application appropriées.

13. Nous devrions tout d'abord nous efforcer activement de déterminer les régions dans lesquelles la mise en oeuvre d'une politique régionale est nécessaire. Il est à remarquer que les nombreux types de régions établis ces dernières années par le Parlement et par la Commission ne sont pas encore satisfaisants. Notons par exemple que les régions frontalières confinant à des pays tiers (Tchécoslovaquie, Autriche, Suisse, Espagne et Danemark) n'ont pas encore été explicitement prises en considération.

14. Répartir l'aire communautaire entre trois types de région suivant un critère unique ne nous paraît pas absolument valable. Nous pensons en effet qu'à ce critère il convient d'en ajouter d'autres afin de serrer de plus près la réalité des régions. Nous mettons en garde contre le danger auquel on s'exposerait à vouloir par trop prendre pour base les considérations communautaires les actuelles régions des différents Etats membres, régions nées de quelque motif historique, politique, géographique, psychologique ou autre. Le cas échéant, l'action de la Communauté pourrait de ce fait se heurter à des difficultés analogues

à celles dont souffrent actuellement les politiques régionales des différents Etats membres.

15. Il conviendrait également de définir les objectifs que l'on veut atteindre. Cela vaut aussi bien pour les zones dans lesquelles une politique régionale s'impose que - cet ordre d'énumération n'implique nullement un ordre de priorités - pour la manière dont la politique régionale doit être appliquée. De graves questions devront être résolues : par exemple, la nécessité, réclamée par le traité de la CEE, de l'établissement de conditions loyales de concurrence, afin de garantir la libre concurrence. Or, même en poursuivant les meilleurs objectifs du monde sur le plan de la politique régionale, une politique régionale peut aboutir à la création de ces distorsions de concurrence que précisément la Communauté s'est donné pour but de supprimer. N'a-t-on pas justement constaté ces derniers temps les inconvénients qui résultaient des aides accordées, dans une optique étroite, par les différents Etats membres sous forme d'allègements fiscaux ou de facilités de crédit ? Il semble que la Commission soit dépourvue des possibilités de contrôle qui lui permettraient de prévenir une évolution aussi peu souhaitable du point de vue de la Communauté.

16. En dépit de tous les efforts déployés par la Communauté dans le domaine de la politique régionale, on ne relève jusqu'ici aucune action commune réellement efficace. Les politiques régionales nationales se neutralisent dans une large mesure aux frontières et restent même souvent sans effet à l'intérieur des différents Etats. En revanche, ces mesures impropres ne manquent pas d'avoir des effets sur les individus, citoyens d'un Marché commun dans lequel nous avons l'obligation de garantir un développement harmonieux de la vie économique et d'assurer la stabilité et le relèvement du niveau de vie.

17. De plus, pendant les douze premières années d'existence du Marché commun, les efforts des Etats membres tendaient avant tout à l'édification d'une union douanière. L'opinion publique n'était pas mûre pour donner au problème de la politique régionale une orientation communautaire. La situation commence à changer depuis relativement peu de temps. C'est sans doute parce qu'elle a pris la juste mesure de cette situation, que la Commission a amorcé une action concrète sous forme d'une proposition de décision dans le domaine de la politique régionale. A cet égard, elle invoque la nécessité, après les résultats de la Conférence au sommet de La Haye, d'ouvrir la voie à la création d'une union économique et monétaire reposant essentiellement sur la coordination des politiques économiques et monétaires des Etats membres mais qui soit également fondée sur la création d'un marché commun des capitaux.

18. C'est de telles considérations fondamentales qu'il conviendrait de s'inspirer lorsque au titre de la politique régionale commune on alloue des moyens financiers, on apporte les améliorations nécessaires à l'infrastructure, on influence la politique sociale ou certaines politiques sectorielles présentant une importance sur le plan de la politique régionale.

19. Par cette première proposition générale, qui revêt la forme juridique d'une décision, la Commission entend fonder son action de politique régionale sur trois piliers à savoir la coordination des politiques nationales au sens le plus large, une information améliorée en matière de politique régionale et une politique d'aides se traduisant par l'octroi de taux d'intérêt réduits de garanties de prêts.

20. Les points d'application choisis par la Commission pour développer son action de politique régionale nous paraissent assez vagues. Nous constatons qu'il s'agit de domaines très variés : la politique agricole, la politique des transports, la politique de la concurrence, la politique de l'énergie et la politique industrielle ainsi enfin que les politiques économiques nationales qui - les décisions de La Haye l'ont confirmé - doivent se fondre en vue d'une union économique et monétaire.

21. La Commission veut transférer à un comité permanent une partie essentielle des activités de coordination de la Communauté.

22. Compte tenu du caractère particulier de la Communauté européenne à laquelle, on le sait, les traités confèrent une structure fédérale par certains aspects, notre système institutionnel communautaire ne tend malheureusement pas à l'innovation. En raison de la structure de compromis qui distingue la plupart des décisions du Conseil, il faut s'attendre à ce que les solutions communautaires soient toujours prises en fonction du plus petit dénominateur commun. Nous ne pouvons que regretter expressément cet état de choses et l'invoquer pour demander que la Commission obtienne davantage de droits et de personnel afin qu'il lui soit possible, par l'intermédiaire d'une planification axée sur le progrès, d'identifier les problèmes, de les poser et d'élaborer les propositions de solution appropriées.

23. Les problèmes de politique structurelle et régionale sont étroitement liés à la création d'une union économique et monétaire. Les objectifs d'une politique économique à moyen terme ne peuvent être atteints que si l'on tient compte des impératifs de la politique régionale. Dans le domaine de la politique régionale, il ne saurait être question d'enrayer certains phénomènes; mais il s'agira avant tout de dévoiler les disparités internes existant dans le développement de la politique régionale, de dégager les structures et d'exposer ainsi les liens entre la politique économique et monétaire d'une part et la politique régionale et structurelle d'autre part.

24. Nous pensons que l'accomplissement de ces tâches demandera beaucoup de temps. A l'appui de cette affirmation, nous voudrions donner très brièvement une vue d'ensemble de la situation des Etats membres sur le plan de la politique régionale, telle que la Commission nous l'a exposée dans l'abondante documentation fournie en complément du texte de sa proposition.

## I. Situation dans la Communauté en matière de politique régionale.

25. Nous devons constater, non sans en éprouver une vive préoccupation, que douze ans après la création du Marché commun, les données statistiques disponibles sur la politique régionale sont encore hétérogènes. Ce manque d'uniformité des données se manifeste plus particulièrement dans trois domaines : dans la définition des notions statistiques, en ce qui concerne les méthodes et les périodes d'enquête. Il s'ensuit que les données relatives aux recensements de la population, aux enquêtes et aux sondages effectués à l'intérieur de la Communauté ne concordent jamais.

26. Le fait que, fréquemment, la définition de la notion ne soit uniforme pas même à l'intérieur des Etats membres nous semble véritablement anachronique. Il résulte de ces faits regrettables que l'analyse de la situation en matière de politique régionale doit se faire à partir de données hétérogènes. Toutes les conclusions ne doivent donc être utilisées qu'avec précaution. Seules l'évolution de la population, celles de la population active et de l'emploi, du produit national et du revenu peuvent être étudiées en comptant sur une sécurité approximative.

27. La Commission doit limiter ses études à trois ou quatre grandes zones géographiques, qu'elle divise en une dizaine de régions. Mais pour des études plus détaillées, il serait important de procéder à une ventilation à un troisième niveau, entre unités régionales plus petites, par exemple régions de programme, départements ou autres circonscriptions administratives.

### Aspects démographiques

28. Dans tous les Etats membres, l'accroissement de la population après la Seconde Guerre mondiale a dépassé celui de la période d'avant-guerre. De 1960 à 1967, on a pu constater des taux de croissance plus élevés qu'au cours de la période 1950-1960.

29. De 1950 à 1961, en Italie, en Belgique et au Luxembourg, l'accroissement démographique a été le plus important dans les régions où les secteurs secondaire et/ou tertiaire étaient particulièrement développés. De 1960 à 1967, les régions à prédominance urbaine ont connu la croissance démographique la plus forte. La croissance démographique la plus faible affecta les régions dont l'économie était caractérisée par une agriculture importante. Les grands mouvements migratoires ont souvent changé de direction.

30. En Allemagne et aux Pays-Bas, l'attraction traditionnelle des régions Ouest a sensiblement diminué. En Belgique, la direction séculaire des flux migratoires du Nord vers le Sud s'est inversée. En France, les migrations vers Paris ont sensiblement diminué. Dans les régions de Champagne, de Picardie, du Limousin et d'Auvergne, le solde négatif migratoire enregistré au cours de la période 1954-1962 s'est transformé en solde positif entre 1962 et 1968. La région lorraine fournit un courant d'émigration vers d'autres régions. En Italie, on ne constate pas de net recul du mouvement migratoire traditionnel du Sud vers le Nord.

31. Le volume des mouvements migratoires entre les régions s'est peu modifié. Les migrations à l'intérieur des régions et notamment des espaces restreints sont devenues plus importantes. La proportion de la population habitant des communes de moins de 5.000 habitants a diminué dans tous les Etats membres. Les chiffres en valeur absolue ont diminué dans les communes de moins de 1.000 habitants. Par contre, le pourcentage de la population habitant de moyennes et grandes communes a fortement augmenté. Dans tous les pays de la Communauté, les centres des villes perdent de la population; les communes de banlieue et les villes satellites accusent une forte augmentation démographique. Dans la république fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas, la concentration s'atténue. Dans les autres pays, cette tendance n'a pu encore être constatée.

#### Population active et emploi

32. L'évolution de la population active et de l'emploi a connu dans l'ensemble, de 1950 à 1966, des variations considérables. Sous l'angle sectoriel, on peut constater les tendances générales suivantes : forte diminution de la population active dans le secteur primaire, augmentation de la population active dans le secteur secondaire jusqu'en 1960-1962, ensuite stagnation ou régression, augmentation ininterrompue de la population active dans le secteur tertiaire. Sur le plan régional, les mutations sectorielles de la population active ont été les suivantes : la plus forte diminution ou la plus faible augmentation de la population active totale a eu lieu dans le domaine de l'agriculture; dans le secteur secondaire, une forte industrialisation fait sentir ses effets en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas entre 1950 et 1960, en particulier dans les régions qui étaient peu ou moyennement industrialisées auparavant.

33. De 1960 à 1966, la France semble manifestement avoir rattrapé le retard accumulé durant la décennie précédente. Les régions les plus fortement industrialisées en 1950 font apparaître une tendance à la diminution de la proportion de l'industrie. Dans le secteur tertiaire, toutes les régions ont vu augmenter la part respective de la population active. Dans les régions à activité économique principalement tertiaire, la croissance a été beaucoup moins marquée que dans les autres régions. En résumé, on peut constater une tendance à l'uniformisation de la répartition sectorielle de chaque région. La spécialisation régionale de la population active ne continue plus à jouer un rôle que dans des espaces plus petits ou entre les différentes branches, et non plus entre les grands secteurs économiques.

34. Quant au rôle sectoriel et en particulier industriel des régions dans l'ensemble du pays, on peut constater ce qui suit :

En Allemagne, le pourcentage respectif du Bade-Wurtemberg et de la Hesse dans l'ensemble de l'industrie allemande a sensiblement augmenté, le pourcentage de la Rhénanie du Nord-Westphalie et de la Sarre a diminué depuis 1961.

En France, de 1954 à 1968, le pourcentage du Bassin parisien, du Sud-Est et de la région méditerranéenne dans l'ensemble de l'industrie française s'est accru. Celui des régions du Nord et de l'Est a diminué. Entre 1962 et 1968, le pourcentage de la région parisienne dans l'industrie a diminué et celui de l'Ouest et du Sud-Ouest a augmenté.

En Italie, le pourcentage du Nord-Est et du Sud dans l'ensemble de l'industrie du pays a augmenté entre 1951 et 1965, au détriment du Nord-Ouest.

En Belgique, le pourcentage des deux régions du Nord dans l'activité industrielle s'est considérablement accru, tandis que celui des deux régions du Sud diminuait fortement.

Aux Pays-Bas, le pourcentage de la région Ouest dans l'activité industrielle totale a reculé sensiblement. Par contre, celui de la région Sud et de la région Nord a augmenté.

#### Produit national et revenu

35. Il n'existe dans ce domaine aucune statistique uniforme, de sorte que les résultats doivent être interprétés avec la plus grande prudence. Sur la base des données annuelles disponibles en Allemagne, en Belgique et en Italie, on peut constater les tendances suivantes en ce qui concerne l'évolution du produit par habitant.

En prenant comme base la moyenne nationale, l'écart a diminué en Allemagne aussi bien entre les quatre grandes zones géographiques qu'entre les onze régions.

En Italie, l'écart entre les extrêmes, c'est-à-dire entre le Sud et le Nord-Ouest, a certes diminué quelque peu, en partie par suite de l'émigration de la population, mais il reste toujours assez élevé.

En Belgique, l'écart a pratiquement disparu entre la région flamande et la région wallonne. Il s'est par contre accentué au niveau des provinces. Certaines provinces du Sud du pays ont même enregistré en 1958-1959 une diminution en chiffres absolus de leur produit global.

Quant à la croissance économique des régions, il est à noter qu'en Allemagne, les grandes zones géographiques et régions économiquement plus faibles ont eu, en général, une croissance plus forte que l'ensemble du pays.

En Italie, le Nord-Ouest, zone la plus forte du point de vue économique, a également eu la croissance économique la plus forte. La croissance du Sud de l'Italie est restée un peu en arrière de la moyenne nationale.

En Belgique, la croissance du Nord du pays qui avait en 1955 le produit par habitant le plus bas, a été supérieure à la moyenne nationale.

36. La contribution des régions au produit national brut s'est accrue en Allemagne dans le Sud et dans le Centre. Celle des régions de Rhénanie-Palatinat et de Rhénanie du Nord-Westphalie a nettement diminué.

En Italie, les pourcentages des grandes zones dans le produit national sont restés remarquablement stables au cours des années.

En Belgique, le pourcentage du Nord et de la région de Bruxelles dans la contribution au produit national brut s'est considérablement accru, celui du Sud a diminué.

II. La principale initiative prise en 1969 en matière de politique régionale : présentation de la proposition de décision.

A - L'exposé des motifs de la proposition

37. La Commission précise tout d'abord dans sa proposition relative à une décision du Conseil que la responsabilité en matière de politique régionale appartient aux Etats membres, tant en ce qui concerne l'établissement de programmes de développement ou de reconversion que la mise en oeuvre et le financement de ces programmes.

38. La Commission estime nécessaire de présenter au Conseil des propositions tendant à permettre à la Communauté de promouvoir et de faciliter la réalisation des actions concrètes de politique régionale dont l'urgence est particulièrement grande. Si elle prend cette initiative, c'est parce qu'elle est convaincue que les résultats des programmes des différents Etats membres influencent dans une large mesure le fonctionnement du Marché commun dans son ensemble.

39. Les motifs exposés par la Commission pour justifier son initiative - à savoir le fait que certaines politiques communes peuvent être compromises si elles ne sont pas appuyées sur le plan de la politique régionale, et que les programmes régionaux des différents Etats membres influencent dans une large mesure l'ensemble du Marché commun - nous amènent à douter de la justesse de l'opinion exprimée par la Commission à plusieurs reprises dans la partie introductive, opinion selon laquelle la politique régionale est exclusivement affaire des Etats membres.

40. La Commission estime que le développement harmonieux des activités économiques ne saurait résulter de la seule ouverture des frontières et du jeu de la concurrence. L'aménagement des infrastructures et l'organisation de l'environnement doivent être favorisés grâce à une politique appropriée des pouvoirs publics - dont, nous semble-t-il, la Commission fait également partie -, les actions menées à ce jour en matière de politique régionale n'ayant abouti, après douze années de développement du Marché commun, à aucun rapprochement sensible des structures des différentes économies régionales.

41. La Commission caractérise brièvement comme suit la situation de la Communauté en matière de politique régionale : les régions en retard de développement représentent la moitié de la superficie de la Communauté et que plus du quart de la population de la Communauté doit vivre dans ces régions, dont la grande majorité se situent dans deux pays de la Communauté. En outre, les bassins miniers, qui perdent de plus en plus de leur valeur économique au profit des matières importées des pays tiers, méritent une attention particulière. Des frontières politiques continuent de faire obstacle à l'intégration de régions présentant les mêmes caractéristiques économiques. Les régions situées aux frontières des pays à commerce d'Etat posent un problème particulier. Enfin la Commission souligne les graves problèmes économiques, sociaux et humains que posent la concentration de la population et du potentiel économique dans certaines régions industrielles et urbaines.

42. La Commission passe sous silence les régions de la Communauté située aux frontières de pays tiers qui, à notre connaissance, ont à résoudre des problèmes également considérables. Nous sommes amenés à nous demander si la division du territoire de la Communauté en régions essentiellement agricoles en retard de développement, régions industrielles et régions semi-industrielles n'est pas trop simpliste, compte tenu de la diversité des régions européennes, diversité qui, finalement, conditionne la richesse de l'Europe continentale sur le plan culturel.

43. Les structures régionales doivent être adaptées dans une mesure suffisante pour que l'établissement du Marché commun et le rapprochement des politiques économiques puissent atteindre réellement leur but. La Commission rappelle la nécessité d'entreprendre une action de politique régionale en vue de compenser les résultats de la politique agricole, action qui doit notamment s'exercer en faveur de l'infrastructure et de l'implantation d'industries nouvelles. Elle craint que la politique commune des transports et la future politique commune de l'énergie ne puissent accentuer les déséquilibres, au cas où celles-ci seraient appliquées à des situations régionales déséquilibrées.

La mise en oeuvre des politiques adoptées, dans le domaine des transports et de l'énergie, en matière de tarifs et de prix, ainsi que l'ensemble de la politique de concurrence pourraient dès lors être entravés par les correctifs qu'il serait nécessaire d'apporter pour empêcher que les possibilités de développement des régions en retard ne soient encore plus fortement compromises. D'autre part, les structures régionales actuelles sont une menace perpétuelle pour l'équilibre communautaire tant sur le plan monétaire que sur celui des paiements.

44. Sans vouloir porter dès maintenant un jugement définitif, on ne peut manquer d'admirer l'impossibilité avec laquelle la Commission retrace en quelques alinéas une situation dont certains éléments sont manifestement de nature à faire échouer l'édification du Marché commun. Il est sans doute rassurant d'apprendre dans la suite de l'exposé de la Commission qu'un certain nombre de dispositions, notamment du traité CEE, sont susceptibles de constituer le cadre d'une action de l'exécutif en matière de politique régionale.

Après avoir examiné les problèmes de politique régionale avec le représentant de la Commission, nous avons abouti à la conclusion que si l'on interprète de façon stricte le traité de la CEE, seul l'article 2 ouvre des perspectives générales en matière de politique régionale. Quant aux instruments concrets d'action dans le domaine de la politique régionale, le traité n'en réserve à la Commission qu'un seul, en vertu des dispositions relatives à la Banque européenne d'investissement.

45. La Commission peut toutefois aussi se fonder sur les articles 39, paragraphe 2, 80, paragraphe 2, 92, paragraphe 3, et sur l'article 130. En vertu d'une décision concernant la coordination des politiques nationales en matières de structures agricoles, adoptée le 4 décembre 1962, les Etats membres sont tenus de communiquer à la Commission leurs projets de plans pluriannuels et de programmes régionaux, qui doivent alors être discutés en commun sous la présidence de la Commission. L'article 80, paragraphe 2, contient des dispositions relatives aux aspects régionaux de la politique des transports. L'article 92, paragraphe 3, précise les conditions dans lesquelles les aides favorisant le développement régional peuvent être, du point de vue concurrentiel, considérées comme compatibles avec le Marché commun. L'article 130 énonce les tâches de la Banque européenne d'investissement en matière de financement de projets d'investissement.

Il serait intéressant de savoir, à ce propos, si la Commission compte également invoquer les articles 46, paragraphe 4, et 54 du traité instituant la CECA.

Enfin, en relation avec la politique régionale, il convient de rappeler la décision du Conseil du 28 février 1966, visant explicitement la mise en oeuvre d'une procédure de consultation sur les investissements en matière d'infrastructure de transport.

La Commission ne semble toutefois pas très convaincue des possibilités réelles qu'offre l'application de ces dispositions, puisqu'elle fait observer que les difficultés régionales peuvent compromettre la réalisation des tâches prévues à l'article 2 du traité.

46. La Commission voit donc dans le renforcement et l'étoffement du cadre défini par les dispositions du traité, la condition première des initiatives qu'elle peut prendre dans le domaine de la politique régionale. A cet égard, nous rappelons non sans préoccupation que la Commission ne dispose toujours pas d'un effectif proportionné à l'ampleur des tâches qui lui incombent dans le domaine de la politique régionale. En proposant cette décision, elle souhaite donner à la Communauté les pouvoirs d'action complémentaires nécessaires. A cet égard, elle estime que la Communauté doit mettre l'accent sur l'urgence des mesures à prendre dans certaines régions, et la nécessité d'établir à cet effet des plans de développement.

En outre, la Communauté devrait faciliter la réalisation des plans de développement. A cet effet, elle devrait regrouper les moyens d'action prévus par les traités et accorder des bonifications d'intérêt ou des garanties sur les prêts consentis, avec la contribution de la Banque européenne d'investissement et d'autres organismes financiers. Il importe enfin que la Communauté concoure à améliorer la coordination des mesures de politique régionale envisagées par les Etats membres.

47. La Commission recommande une évaluation de l'ensemble des crédits budgétaires prévus par les Etats membres pour le financement des actions de politique régionale. La Commission est convaincue, en effet, qu'une pareille action en faveur du développement régional implique la mise en oeuvre d'importants moyens financiers.

48. L'exposé des motifs dont la Commission assortit sa proposition de décision du Conseil peut être résumé comme suit :

L'ouverture des frontières et le jeu de la concurrence étant insuffisant pour assurer un développement harmonieux de la vie économique, il importe :

- a) de définir des mesures d'urgence,
- b) de réunir les moyens prévus par les traités,
- c) de permettre l'octroi par la Communauté de bonifications d'intérêts et de garantie sur prêts,
- d) de promouvoir une meilleure coordination des actions envisagées par les Etats membres,
- e) d'encourager l'activité de la Banque européenne d'investissement en matière de développement régional, de façon à lui permettre la mobilisation et la répartition des fonds nécessaires, et de sorte qu'elle reçoive un appui plus ferme de la part des Etats membres,
- f) d'améliorer l'information des investisseurs publics et privés.

#### B - Les considérants de la proposition

49. Dans les considérants de sa proposition de décision, la Commission met en relief la nécessité d'adopter des mesures tendant à l'instauration d'une politique commune, afin de réduire l'écart entre certaines régions de même catégorie et le retard des régions qui se sont trouvées les plus désavantagées dans le passé. Ces mesures doivent concerner la politique agricole, certains éléments de la politique des transports et de la politique de concurrence dans le Marché commun, ainsi que la coordination des politiques économiques, énergétiques ou industrielles des Etats membres. La coordination des politiques régionales facilitera la mise en oeuvre de ces politiques communes.

La Commission, ainsi qu'on peut le constater, voudrait attribuer à la politique régionale les effets d'un catalyseur chimique. C'est à bon droit que dans son avis la commission des affaires sociales et de la santé publique déplore le fait que la Commission n'attire pas expressément l'attention sur les objectifs sociaux du traité. Nous recommandons par conséquent à la Commission d'insérer dans les considérants la phrase suivante :

"considérant que les actions visées à l'article 117 aux fins de l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre comportant également un rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives dont le succès lors de l'application des mesures de politique régionale est décisif pour l'approfondissement et le renforcement de la Communauté".

50. La Commission estime que sa propre tâche ou celle de la Communauté consiste à veiller à ce que les plans de développement régional mis en oeuvre par les Etats membres répondent aux objectifs de la Communauté. Les choix doivent être opérés et les priorités établies d'une manière cohérente et selon une procédure qui permette à la Commission de recueillir tous les éléments dont elle a besoin pour formuler les recommandations et avis qu'elle juge nécessaires. Il faut ajouter que les recommandations et avis ne devraient être destinés à assurer un droit d'intervention de la Commission dans la politique régionale que durant la phase initiale.

51. Le développement régional, notamment dans deux Etats membres, revêt une urgence telle, et si généralement admise, que nous nous serions félicités si la Commission avait été en mesure de fonder son action dès maintenant sur une base qui permette de recourir à des moyens d'action comportant des effets juridiques obligatoires tels que le règlement, la directive ou la décision.

Par ailleurs, il y aurait lieu de déterminer dans quelle mesure l'examen de la situation régionale, considéré comme indispensable par la Commission, devrait tout d'abord s'effectuer sur une base bilatérale, c'est-à-dire entre l'exécutif et l'Etat membre intéressé. Ne serait-il pas préférable d'examiner dès l'abord sur une base communautaire les répercussions des plans de développement des Etats membres tant sur le rapprochement progressif des politiques économiques nationales que sur l'établissement du Marché commun ? Etant donné le degré d'intégration atteint par l'économie communautaire et l'exiguïté du territoire de la Communauté, la plupart des actions de politique régionale d'une certaine importance entreprises par un Etat membre se répercutent presque automatiquement sur les régions des autres Etats membres comportant des structures économiques analogues.

52. Sous réserve des considérations que nous serons amenés à émettre ultérieurement, le Comité permanent de développement régional qui doit être créé pourrait sans doute faciliter les consultations réciproques.

A ce propos, il faut se demander d'une manière générale si un tel organisme n'aurait pas dû être institué beaucoup plus tôt.

53. L'intention de la Commission d'attribuer des tâches consultatives au Comité permanent de développement régional semble justifiée, encore que l'efficacité de celui-ci dépendra largement de sa composition ainsi que de la manière dont la Commission saura traduire en termes européens les résultats de ces consultations. Dans le passé, l'utilité

de la consultation en tant que moyen de préparer des actions communautaires - précisément dans les secteurs quelque peu négligés par le traité - n'a pas toujours été manifeste. A notre avis, une consultation ne devrait pas être simplement un moyen de recueillir des informations utiles. Si nous nous en rapportons à notre expérience, les consultations n'apportent guère de résultats concrets, et ces résultats ne sont obtenus qu'au prix d'une perte de temps considérable, comme en témoignent les efforts consacrés à la mise en oeuvre d'une politique commune en matière d'énergie.

54. La Commission souhaite qu'à la suite de ces consultations au sein du Comité permanent soient mis en place des moyens d'action spécifiques, tels que les bonifications d'intérêts ou les garanties de prêts accordés par la Communauté, c'est-à-dire une politique d'assistance.

Il est parfaitement logique d'imaginer que la Communauté se voie accorder des crédits financiers lui permettant de prendre les mesures régionales requises par des intérêts européens supérieurs, qui sans cela ne verraient pas le jour parce que n'étant pas inscrites en ordre utile dans la liste des priorités nationales des pays en cause.

Dans ce domaine de l'infrastructure des transports, le Conseil de ministres a malheureusement refusé ces ressources à la Commission, si bien que la Communauté ne peut prêter secours que là où la Banque européenne d'investissement peut opérer. Sans vouloir minimiser l'oeuvre méritoire de la Banque européenne d'investissement - qui finance également d'importants projets en matière de transports -, il faut bien se rendre compte que la Banque européenne d'investissement ne peut pratiquer de politique régionale, mais que, comme toute autre banque, elle étudie la rentabilité des projets qui lui sont proposés, sans compter qu'elle ne peut établir elle-même des propositions, mais seulement réagir aux demandes qui lui sont adressées. Comme la Commission ne disposait pas de crédits, l'action commune (réduite à une procédure de consultation) n'a de ce fait pu aboutir à grand chose.

La politique régionale commune subira le même sort si le Conseil de ministres la réduit à une procédure de consultation. La proposition de l'exécutif de créer un fond de bonification et un système de garantie paraît donc justifiée.

Une question vient évidemment à l'esprit: pourquoi instituer un nouveau Fonds, alors que les autres Fonds des Communautés européennes ne donnent aucunement satisfaction sur le plan de la politique régionale ? Notre réponse sera la suivante : c'est précisément parce que les autres Fonds ne se prêtent pas à l'instauration d'une véritable politique régionale que ce nouveau Fonds paraît nécessaire.

La Banque européenne d'investissement, le Fonds social, le Fonds agricole, les aides à la conversion et toutes les autres sources européennes de crédits ont, en effet, des objectifs spécifiques que leur assignent les traités et peuvent être utilisés à des fins de politique régionale, mais ils ne permettent pas de mettre sur pied une politique régionale cohérente. C'est pourquoi il paraît nécessaire d'affecter des crédits spéciaux à la politique régionale.

55. Sans doute ne sommes-nous pas les seuls à nous demander si les bonifications d'intérêts et les garanties de prêts suffisent à mettre clairement en relief le rôle de la Communauté en matière de politique régionale. L'institution d'un fonds de bonification et d'un système de garanties pour le développement régional peut être considérée comme la conséquence logique des actions communautaires prévues en matière de politique d'assistance.

56. Il est par ailleurs souhaitable de coordonner ces moyens d'action spécifiques avec les règles institutionnelles relatives aux moyens d'action qui peuvent généralement être utilisés dans le cadre d'une politique régionale européenne.

Ces moyens généraux d'action sont la Banque européenne d'investissement, le Fonds social européen, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole ainsi que les dispositions de l'article 56 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Cette référence exclusive à l'article 56 du traité CECA nous paraît insuffisante. En raison de leur importance sur le plan de la politique régionale, il y aurait lieu de mentionner également les dispositions des articles 46, paragraphe 4, et 54 de ce même traité.

57. Nous estimons que le projet de la Commission de coordonner les moyens d'action généraux et les moyens d'action spécifiques à créer revêt une importance considérable, et qu'il convient de l'examiner plus en détail du point de vue de son utilité pratique.

Nous partageons l'avis de la Commission, selon lequel l'information en matière de politique doit être coordonnée davantage afin d'accroître l'efficacité des investissements importants qui sont destinés au développement régional.

#### C. - Les dispositions de la proposition de décision

58. L'article 1 dispose dans son premier paragraphe que la Commission procède régulièrement avec chaque Etat membre à un examen de la situation des régions pour lesquelles il est particulièrement urgent d'établir, de compléter ou de mettre en oeuvre des plans de développement, eu égard aux nécessités et aux implications du Marché commun. Au nombre de ces régions, l'article mentionne les régions essentiellement agricoles en retard de développement, les régions où les activités économiques dominantes sont en déclin, les régions situées aux frontières intérieures de la Communauté et enfin les régions caractérisées par un chômage structurel.

Ni les régions limitrophes des pays tiers ni celles qui ont un caractère géographique particulier ne sont citées dans cette liste. La proposition de modification formulée par la commission économique tient également compte des vœux de la commission des affaires sociales et de la santé publique.

59. Le paragraphe 2 dispose que ces examens doivent avoir lieu annuellement à l'initiative de la Commission, le premier examen étant entrepris dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la décision, et toujours lorsque soit la Commission soit un ou plusieurs Etats membres estiment qu'une situation particulière appelle cet examen.

60. Aux termes du paragraphe 3, des plans de développement sont établis, complétés ou mis en oeuvre pour une ou plusieurs régions lorsque l'Etat membre intéressé et la Commission estiment qu'il est urgent d'entreprendre cette action. La Commission et l'Etat membre intéressé fixent d'un commun accord l'ordre de priorité applicable à ces plans.

61. La commission des affaires sociales et de la santé publique suggère de compléter l'article 1 par le paragraphe 4 suivant : "La commission est autorisée et tenue, lors de l'établissement de plans de développement d'un Etat membre pour une région située à la frontière d'autres Etats membres, d'entendre ces autres Etats membres ou de les consulter de sa propre initiative. Elle subordonne l'octroi d'aides financières accordées à une telle région frontalière en vertu des articles 6 et 7 de la présente décision à la coordination des mesures des Etats membres intéressés qu'elle estime nécessaires".

Après en avoir conféré avec le représentant de la Commission, la commission économique est parvenue à la conclusion que les dispositions des autres articles de la proposition tiennent compte implicitement des considérations contenues dans l'avis de la commission des affaires sociales et de la santé publique. Elle a donc renoncé à reprendre cette proposition de modification dans son rapport.

62. Le texte de l'article 2 complète celui de l'article 1 pour le cas où il n'y aurait pas concordance de vues entre la Commission et l'Etat membre intéressé; aux termes de cette disposition, la Commission conserve à tout moment la faculté de recommander aux Etats membres de compléter, le cas échéant, et de présenter à la discussion dans les conditions définies à l'article 4, les plans de développement à mettre en oeuvre dans certaines régions. Nous estimons nécessaire que cet article prévoit l'obligation pour les plans de développement d'être établis compte tenu des impératifs dont il est fait état à l'article 5.

63. Dans l'analyse de cet article, le terme "recommander" retient particulièrement notre attention. L'absence de toute précision quant à la manière de formuler ladite recommandation nous amène à conclure que la Commission envisage de formuler une recommandation au sens du traité. Nous rappelons que la recommandation représente le plus faible des moyens d'action prévus par le traité pour obtenir la satisfaction de l'intérêt communautaire. Nous attirons l'attention sur les conséquences préoccupantes - précisément en matière de politique régionale - qui pourraient résulter du non-respect de la recommandation de la Commission par un Etat membre.

64. L'article 3 énumère les indications que doivent contenir les plans de développement régional. Ces plans doivent, à tout le moins, être accompagnés d'indications suffisamment précises sur la situation et les tendances ainsi que d'une description des actions envisagées. Doivent en outre être communiqués un calendrier et des indications sur l'autorité responsable, sur le financement public et sur les perspectives d'investissements privés.

65. S'inspirant de l'expérience qu'elle a acquise à ce jour, la Commission estime sans doute suffisante cette liste de critères. Il y a lieu de se demander, toutefois, si les plans de développement régional ne devraient pas contenir des indications sur les objectifs auxquels tend ce programme, et sur les effets que, de l'avis de l'Etat membre intéressé, la mise en oeuvre d'un tel plan de développement régional est censée devoir produire dans la Communauté.

66. L'article 4 énonce les actions que la Commission et les Etats membres doivent entreprendre dans le cadre de la présente décision. Rappelant les observations formulées sur l'article 1, paragraphes 1 et 3, nous insistons sur le fait que la Commission examine avec l'Etat membre intéressé les différents aspects du plan de développement régional, eu égard aux impératifs et aux implications de l'établissement et du fonctionnement du Marché commun et du rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres.

Le paragraphe 2 prévoit la discussion au sein du comité permanent, à la demande de la Commission, d'un plan de développement régional. Cette discussion est qualifiée de condition obligatoire pour l'attribution de l'aide communautaire prévue.

La commission économique insiste sur le fait qu'on ne doit assigner au comité visé à cet article qu'un rôle consultatif. Rappelant également les considérations formulées à ce propos par la commission des affaires sociales et de la santé publique, elle souhaite par conséquent que le comité dont la proposition prévoit l'institution reçoive la dénomination de comité consultatif permanent.

67. L'article 5, se référant aux compétences que les traités attribuent à la Commission, reconnaît à l'exécutif le droit d'adresser aux Etats membres des avis ou des recommandations relatifs aux plans de développement régional, sur la base des discussions qu'il a eues avec les Etats membres ou qui sont intervenues au sein du comité consultatif permanent. Pour ce faire, la Commission tient compte des nécessités d'une meilleure coordination des mesures prises par les Etats membres, en particulier dans les zones frontalières, des besoins de la Communauté en ce qui concerne le développement des infrastructures, des implications d'une politique des structures agricoles, des impératifs d'une politique industrielle ainsi que des nécessités en matière de formation et d'orientation professionnelles. Il est stipulé, en outre, que l'avis de la Commission peut consister en une approbation pure et simple du plan de développement régional présenté.

68. L'examen de cet article devrait logiquement nous amener à supposer qu'un avis ou une recommandation de la Commission pourrait être un moyen d'action techniquement approprié. Mais il est à craindre que ce mode d'expression de la volonté communautaire ne soit pas suffisamment efficace pour assurer un résultat politique, nécessaire dans l'intérêt communautaire en cas de participation financière de la Communauté dans les conditions prévues dans la décision. Nous estimons que l'importance même des critères que la Commission doit prendre en considération impose le recours à des modes d'expression plus rigoureux et de volonté politique européenne.

Nous devons constater, d'autre part, que la Commission ne tient pas compte, dans sa proposition de décision, des plans de développement régional qui ne lui ont pas été communiqués c'est-à-dire des plans que les Etats membres sont appelés à réaliser de manière autonome et sans aucune contribution financière de la Communauté.

Pour déférer au désir de la commission des affaires sociales et de la santé publique, nous demandons qu'il soit également tenu compte des nécessités imposées par le perfectionnement et la rééducation professionnels.

69. L'article 6 fixe le rapport entre l'utilisation coordonnée des moyens d'action généraux (Fonds social européen, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, Banque européenne d'investissement, article 56 du traité CECA) et celle des moyens d'action spécifiques envisagés. En conséquence, la Banque européenne d'investissement ou d'autres institutions financières attribuent une aide communautaire sous forme de bonifications d'intérêts ou de garanties pour les prêts accordés. A cet égard, il est bien évident que l'utilisation coordonnée des moyens d'action généraux se réfère à des objectifs de développement régional au sens de cette proposition. Sur ce point également, il est nécessaire de faire clairement apparaître le rôle consultatif du comité permanent.

70. L'article 7 prévoit l'institution d'un Fonds de bonifications (paragraphe 1) et d'un système de garantie (paragraphe 2) pour le développement régional.

Pour ce qui est de l'alimentation du Fonds de bonifications nous constatons que la Commission procède par dotations budgétaires, les bonifications étant attribuées dans les conditions et modalités arrêtées par elle, conformément aux règles de fonctionnement du Fonds et aux principes d'attribution qui seront arrêtés par le Conseil. Nous regrettons que les documents mis à notre disposition ne nous donnent aucun indice de l'ordre de grandeur probable de ce nouveau poste budgétaire.

71. Le système de garantie est géré par la Commission et couvert par les Etats membres selon une clef de répartition qui sera déterminée par le Conseil sur proposition de la Commission. La Commission attribue les garanties dans les conditions et modalités arrêtées par elle, conformément aux règles de fonctionnement du système et aux principes d'attribution qui seront arrêtés par le Conseil. Le montant des garanties est fixé annuellement par le Conseil sur proposition de la Commission.

72. Nous aurions souhaité voir la Commission attirer l'attention, dans sa proposition de décision, tout au moins sur les pouvoirs budgétaires dont le Parlement européen doit nécessairement disposer dans ce domaine. Pour que l'action régionale de la Communauté puisse être couronnée de succès sur le plan politique, il est indispensable que l'avis que le Parlement européen donnera sur la dotation financière de cette action communautaire soit émis non pas seulement dans le cadre des débats budgétaires généraux. Il nous semble que, d'une manière générale, la réglementation arrêtée aux termes de l'article 7 paragraphe 2 a pour effet de soustraire au contrôle du Parlement européen le système de garantie institué et géré par la Commission. Il y a donc lieu d'exiger que les garanties dont on prévoit qu'elle viendront à échéance soient inscrites au budget.

Si nous insistons tout particulièrement sur cet état de choses, c'est que le fonctionnement du Comité permanent doté de vastes compétences risque, le cas échéant, de conférer à l'action communautaire un caractère technocratique. Il importe d'autant plus de veiller, par une définition claire et précise des attributions du Parlement européen, au renforcement du contrôle politique des actions régionales dans la Communauté. A l'article 7, paragraphes 1 et 2, il convient donc de mentionner expressément la consultation nécessaire du Parlement européen.

73. L'article 8 contient des dispositions relatives à la composition du Comité permanent. Aux termes du paragraphe premier, le Comité permanent se compose de représentants des Etats membres et d'un membre de la Commission. La présidence appartient à la Commission qui assure également le service du secrétariat. La Banque européenne d'investissement désigne un observateur. Le Comité fixe son règlement intérieur.

74. Le paragraphe 2 définit de manière plus précise les tâches du Comité permanent de développement régional. Ce comité examine les perspectives de développement régional et les programmes généraux de politique régionale élaborés par les Etats membres ainsi que les problèmes qui se posent en matière de politique régionale du fait du Marché commun. Il paraît évident que l'examen des plans de développement visés à l'article 4 compte lui aussi au nombre des attributions du Comité consultatif permanent. Lors de cet examen, il conviendrait tout spécialement de tenir compte des exigences imposées par l'égalisation des conditions de vie et de travail de l'homme au sens du progrès matériel et intellectuel. Le Comité peut formuler un avis.

L'examen des dispositions de l'article 8 nous amène tout d'abord à constater que la Commission s'est abstenue de préciser et la qualité et la composition numérique des représentants des Etats membres au sein du Comité permanent. Outre les représentants gouvernementaux, il conviendrait également, nous semble-t-il, d'associer les organisations d'employeurs et de salariés aux travaux du Comité permanent. Par ailleurs, il nous paraît très important de prévoir la participation à ces

travaux de représentants des administrations et associations régionales; il va de soi, en effet, que la qualité d'une politique régionale dépend de son degré d'adaptation aux exigences locales.

75. Aux termes des dispositions de l'article 9, la Commission procède régulièrement avec les Etats membres à un examen portant sur l'ampleur des moyens financiers qu'ils envisagent d'affecter aux actions de politique régionale, ce qui doit permettre d'évaluer l'envergure financière de l'action de développement régional prévue dans la Communauté.

On ne peut qu'approuver le principe de ces dispositions.

76. Aux termes de l'article 10, paragraphe 1, premier alinéa, la Commission est chargée d'organiser une coopération à l'échelle communautaire entre certaines institutions et certains organismes, afin d'améliorer l'information des investisseurs privés et publics susceptibles de participer à la réalisation des plans de développement régional.

Les dispositions de cet article représentent assurément un complément nécessaire dans l'intérêt du déroulement de l'action communautaire de développement régional prévue dans la proposition de décision à l'étude. Cependant nous eussions souhaité une formulation plus claire car nous attachons la plus grande importance à une information aussi vaste que possible sur le plan de la politique régionale, étendue par exemple aux collectivités régionales, communales.

Le paragraphe 2 du même article stipule que la Commission peut suggérer la création ou le développement de telles institutions ou organismes lorsque le réseau d'informations existant est insuffisant pour couvrir les régions énumérées à l'article 1 de la présente décision.

Etant donné que la Commission envisage de fonder son action de développement régional en premier lieu sur des aides sous forme de bonification d'intérêts et de garanties de prêts, dont l'attribution dépendra essentiellement d'une meilleure coordination des informations nécessaires, on peut se demander pourquoi elle ne formule pas le texte de sa proposition de décision en sorte d'être habilitée à demander - et non seulement à suggérer - la création ou le développement des institutions appelées à utiliser ces informations.

La commission économique approuve en dépit de cette critique les dispositions du paragraphe 2; elle se féliciterait toutefois si la Commission pouvait susciter et encourager le regroupement de ces organismes. Elle renvoie à ce propos à sa proposition de modification.

En raison de l'intérêt que présente une action cohérente de la Communauté sur le plan de la politique régionale, nous estimons indispensable que la Commission soumette chaque année au Conseil et au Parlement un rapport dans lequel le développement de la politique

régionale sera analysé en fonction de critères communautaires.

77. L'article 11 dispose que les Etats membres sont destinataires de la présente décision.

La Commission a indiqué les raisons pour lesquelles elle a choisi de recourir à ce qui est dénommé la troisième catégorie des actes juridiques communautaires, à savoir la décision, pour la mise en oeuvre de sa politique d'aide visant à améliorer les structures régionales de la Communauté. Après examen des multiples aspects que comporte toute action de développement régional, la commission économique s'est demandé si l'initiative de la Communauté dans ce domaine ne vise qu'un Etat de fait ou un rapport de droit à la fois déterminé et limité quant à son objet. La décision en tant que moyen d'action juridique à l'échelle communautaire lui paraît trop peu efficace pour permettre une contribution importante au développement harmonieux de la vie économique dans la Communauté.

78. La commission économique souligne dès à présent que l'interdépendance de la politique régionale et d'autres secteurs de la politique économique générale impose la nécessité de choisir une base plus large pour les phases suivantes de l'action de la Communauté dans le domaine de la politique régionale. Dans cette hypothèse, l'action législative de la Communauté en tant qu'expression d'une volonté européenne devrait s'exercer par voie de règlements ou de directives.

III. Les politiques sectorielles considérées en tant que parties intégrantes d'une politique régionale européenne compte tenu, en particulier, de la proposition de décision du Conseil relative à l'organisation des moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional

#### Remarque préliminaire

79. Le titre du présent chapitre renferme une certaine restriction. Nous n'avons pas manqué, dans ce rapport, de critiquer la proposition de décision, de soulever certaines questions et, enfin, d'exprimer notre déception de ce que le premier pas de la Commission vers une politique régionale européenne fût si hésitant. D'autre part, le représentant de la Commission avait laissé entendre, lors de la discussion de la proposition, que dans les conditions actuelles, la tentative de la Commission d'intervenir sur le plan de la politique régionale, que nous avons qualifiée de modeste, constituait en réalité un maximum.

80. Nous avons tenté d'autre part, dans les pages qui précèdent, de retracer sous divers angles la politique régionale de chaque Etat (Annexe I B). Notre enquête a révélé que tous les Etats membres ont, en matière de politique régionale, des idées bien précises et que, pendant plusieurs dizaines d'années, des sommes importantes ont été investies pour leur réalisation. Connaissant les traités européens, nous n'avons aucune illusion sur l'exiguïté du champ d'action dont dispose encore la Commission pour mettre en oeuvre la vigoureuse action régionale que nous aurions souhaitée.

81. Si on se place au point de vue européen, pour voir à quel point ces politiques sectorielles se prêtent à une intégration dans une politique régionale européenne, on se rend compte malheureusement que la politique agricole commune, la politique sociale commune, la politique commune des transports, la politique concurrentielle commune et la politique commune dans le domaine de l'industrie et de l'énergie ont, elles aussi, connu un développement inégal. Ce n'est pas le lieu, ici, de rechercher les causes de cette évolution regrettable. Pour notre propos, il suffit de constater que cette évolution divergente complique la tâche de la Commission, qui consiste à raccorder sans faille les différentes politiques visant à mettre en oeuvre une action régionale.

82. Par ailleurs, si la Commission veut réaliser l'union économique et monétaire, qui constitue un des objectifs du traité, elle doit pratiquer une politique régionale.

Sans vouloir anticiper sur les avis des commissions compétentes pour les politiques à mener dans divers secteurs, nous essaierons maintenant de voir, sur la base du document à notre disposition, comment celles-ci peuvent contribuer à la mise en place d'une politique régionale européenne.

#### La politique agricole

83. Pour les raisons que l'on sait, cette politique communautaire constitue la politique sectorielle la plus développée.

Pour situer le problème de la politique régionale dans une perspective agricole, on pourrait distinguer trois secteurs : le secteur urbain, le secteur agricole et le secteur forestier. Qu'advient-il de ces secteurs au cours des 20 ou 30 années à venir ?

84. Le secteur urbain se développera considérablement. Il en ira de même du secteur forestier. Une grande partie des terres à culture intensive sera abandonnée à l'exploitation forestière, culture essentiellement extensive. Restera le secteur agricole à exploitation dite intensive. On y distingue trois types d'exploitation et d'abord les zones où la culture se fait au moyen d'un équipement moderne et ne saurait être qualifiée de sous-développée. Ici, la politique régionale consistera, surtout à fournir une aide passagère. La deuxième catégorie groupe les zones dont le développement accuse un certain retard par rapport à la première, mais dont les conditions climatiques et écologiques sont telles que moyennant un encouragement approprié, ce retard pourrait être comblé. Ici, l'aide apportée par la politique régionale consisterait dans l'amélioration de l'infrastructure et de l'équipement. En l'espèce, lorsqu'il s'agit d'entraves découlant de la situation géographique, la politique des transports et la politique d'infrastructure ont également un rôle à jouer. La coordination ou la péréquation des coûts de transport pourraient donner à ces régions certaines chances de réussite économique.

Dans la troisième catégorie, nous rangeons ce que nous nommerons les régions d'assistance. Il s'agit de zones qui pour des raisons climatiques ou économiques ne se prêtent plus à une exploitation agricole méthodique. Ces régions pourraient recevoir dans le cadre d'une politique régionale une aide sous forme de mesures visant à encourager l'industrie

forestière et le tourisme hivernal et estival. A cet égard, il convient de mettre l'accent sur l'importance de l'activité des paysans des régions montagneuses pour la protection de la montagne et de la nature dont il y aurait lieu d'examiner les aspects particuliers sur le plan de la politique régionale.

85. A propos de la réciprocité d'action entre la politique agricole et la politique régionale, il convient de dénoncer une fois de plus la tendance à identifier d'emblée les régions agricoles aux régions sous-développées, comme on l'a fait d'une manière pour le moins fort insistante dans la documentation jointe à la proposition de décision. La délimitation et la définition des régions agricoles doivent se fonder sur des critères aussi différents que l'ensoleillement, la situation démographique, le climat général, en un mot, sur l'écologie, et cela bien plus que ce ne fut le cas dans les documents de la Commission. D'autre part, les frontières des régions agricoles et celles des activités industrielles dans ces régions se recoupent bien souvent.

86. Pour ce qui est de la contribution de la politique agricole à la réalisation d'une politique régionale européenne, telle qu'elle est exposée dans le document soumis à notre attention, il faut bien se garder de l'idée que, puisque la politique agricole est une de celles qui, dans la Communauté, a atteint le degré le plus élevé de développement et qu'elle peut faire appel à un Fonds d'orientation et de garantie, on pourrait exiger que la politique régionale soit mise en oeuvre uniquement au moyen des fonds dont dispose la politique agricole.

87. La logique du traité exigerait alors que cette politique régionale se fonde presque exclusivement sur des critères agricoles. Une action régionale sur la base d'instruments appartenant à la politique agricole ne rendrait guère justice à l'ampleur qui caractérise la politique régionale. Elle ne serait pas à même de tenir compte de certaines perspectives essentielles, et surtout de celles qui se situent dans l'avenir, étant donné que feraient défaut des conditions fixées par le traité. Il ne serait guère possible d'autre part de lui donner plus d'ampleur dans le cadre existant de la politique agricole. D'autre part, nous regrettons que dans le domaine de la politique agricole, la politique structurelle, qui agit également sur la politique régionale ne soit encore que faiblement développée. La Commission aurait dû souligner de sa propre initiative dans l'exposé des motifs de son document, le risque qu'il y a à mettre trop l'accent sur le facteur agriculture dans l'action régionale. La politique agricole et la politique régionale de la prochaine décennie ont pour tâche commune de résoudre ce problème décisif à savoir comment empêcher que l'exode nécessité par la réforme des structures aboutisse à une concentration accrue de la population dans les grands centres industriels existants.

### La politique sociale

88. En matière de politique régionale, la politique sociale européenne constitue un instrument important de l'arsenal de la Commission. C'est pourquoi nous ne pouvons que regretter que dans son document la Commission n'ait pas fait état expressément de l'article 117, qui renferme la doctrine sociale du traité.

89. Parmi les instruments financiers dont dispose la Communauté pour mettre en oeuvre une action régionale, il faut citer en premier lieu le Fonds social européen. Malheureusement, ce Fonds n'est pas devenu jusqu'à présent l'instrument d'une politique régionale efficace. Rappelons, à ce propos, le rapport de la commission des affaires sociales et de la santé publique que le Parlement a adopté récemment et qui exige expressément dans sa résolution que le Fonds social européen soit réformé à la lumière des impératifs de la politique régionale. A notre avis, on ne soulignera jamais assez la grande importance que pourrait revêtir le Fonds social européen pour la mise en oeuvre d'une politique régionale efficace dans la Communauté.

90. D'autres moyens de la politique sociale, qui, à notre avis, constituent également des éléments importants pour la mise en oeuvre d'une politique régionale, sont la réadaptation et la reconversion de la main-d'oeuvre ainsi que la formation professionnelle; dans ces domaines, il faudrait faire appel beaucoup plus que par le passé au Fonds social. La reconversion et la réadaptation effectuées dans le cadre régional protègent mieux les intérêts vitaux des populations concernées que l'octroi d'aides en vue du maintien de structures économiques vétustes, aides qui, si elles sont motivées du point de vue social, ne se justifient nullement sur le plan économique. A ce propos, il convient de noter que si le chômage structurel qui caractérisait certains pays de la Communauté au moment de la création du Marché commun a subi des changements importants, on est encore loin d'un équilibre satisfaisant entre la demande et l'offre d'emploi. Il est à craindre que ce déséquilibre ne s'aggrave non seulement en raison du développement des échanges mondiaux et du progrès technique, mais par suite d'une concurrence exacerbée par le Marché commun.

Il en résulte un déséquilibre accru entre les différentes régions de la Communauté, en sorte que l'augmentation du bien-être due à la création communautaire a eu pour conséquence d'élargir encore l'écart entre le revenu moyen des régions les plus pauvres et celui des régions les plus riches.

Dans le rapport sur la "Première communication de la Commission de la C.E.E. sur la politique régionale de la C.E.E." (1), à propos des

---

(1) Doc. 58/66.

problèmes de la coordination des différentes politiques, il était souhaité que les instruments de réalisation d'une politique régionale communautaire (la BEI, le Fonds social européen, l'Euratom, la CECA et le FEOGA) agissent non pas de façon isolée et indépendante, mais plutôt selon un plan préétabli et répondant aux exigences diverses et changeantes de la Communauté.

Cette conclusion ne peut qu'être confirmée ici, surtout si l'on considère que l'on passe maintenant de la phase de l'étude à celle de la réalisation, et les récents documents cités en matière régionale, au sujet du Fonds social et à propos de la réforme de l'agriculture, en sont des preuves évidentes.

Seule une interprétation courageuse de cet article du traité CEE ainsi que des dispositions des articles 123, 126 et 128 permettra de réaliser la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs dans la Communauté (1).

#### La politique des transports

91. Sans vouloir insister sur les particularités de la politique des transports, et notamment de la politique des transports européenne, il nous faut néanmoins, dans le cadre de cette étude, souligner les services qu'en l'espèce elle peut rendre. Compte tenu de la dynamique propre à l'évolution du secteur des transports, ses répercussions sur l'aménagement du territoire acquièrent, dans la perspective de la politique régionale, une importance considérable. En effet, la politique des transports porte sur les domaines aussi différents que les ports maritimes, les chenaux, le cabotage, la navigation fluviale et les cours d'eau, les transports par route et par chemin de fer, le trafic suburbain, le trafic urbain, le trafic aérien, le service des transmissions et les canalisations.

92. Les transports ont toujours suscité de graves problèmes économiques et sociaux. Les régimes de transport, qui sont l'expression de la politique de transport des différents Etats, ont permis d'élargir sans cesse les débouchés de l'économie dans les régions desservies, mais ils ont aussi provoqué les concentrations tant redoutées auxquelles nous devons faire face aujourd'hui en Europe.

93. Les voies de communication conduisent à l'implantation de centres d'industrialisation en des endroits bien situés ou riches en matières premières. Le phénomène provoque un vide dans les régions avoisinantes, mais après un certain délai, il en résulte à nouveau des impulsions secondaires favorables étant donné que les centres en question ont tendance à s'élargir pour former à nouveau des espaces plus grands. L'amélioration du système des transports dans de vastes parties de la Communauté a permis une division du travail à plus grande échelle. Cette division du travail favorise un lent rapprochement de centres économiques qui, avant, se seraient développés d'une façon plutôt isolée.

---

(1) Cf. doc. 170/69, annexe I, par. 9, 10, 24 et 27.

94. Compte tenu du dynamisme vigoureux du secteur des transports et de son action sur l'aménagement du territoire, on ne peut, du point de vue de la politique régionale, que regretter le retard qui résulte du fait que le Conseil n'ait pas pu progresser dans la mise au point d'une politique européenne des transports. Vu le rôle que la politique des transports joue au niveau européen, il semble que l'on doive inviter la Commission à définir aussi rapidement que possible les éléments de sa politique régionale, afin que la politique européenne des transports puisse être menée également à la lumière des impératifs de l'aménagement du territoire.

95. L'apport de la politique européenne des transports à la politique régionale sera très différent selon qu'il s'agira de desservir des régions industrielles, des régions agricoles ou des zones de villégiature. La Communauté doit clairement définir les objectifs de sa politique régionale, afin d'assurer une contribution optimale de la politique des transports. Cela est d'autant plus nécessaire que les investissements en matière de transports sont particulièrement coûteux.

96. Consciente de l'importance de l'infrastructure que commande la politique des transports, la Commission a amené le Conseil à adopter la décision n° 66/161/CEE, instituant une procédure de consultation en matière d'investissements d'infrastructure dans ce secteur. Cette procédure doit contribuer au développement harmonieux des conditions de transports au sein de la Communauté et à la suppression des obstacles et des discontinuités aux frontières intérieures des Six. Elle est valable pour tous les projets d'investissement d'intérêt communautaire qui portent sur la construction de nouvelles voies de communication dans les secteurs des chemins de fer, des routes et de la navigation fluviale.

97. Jusqu'à présent, cette décision a été suivie de quatre consultations? Aucun jugement ne peut encore être porté sur la procédure; il faut craindre néanmoins qu'elle n'aille pas au delà de la coordination technique. Pour la future politique régionale commune, la coordination communautaire des investissements d'infrastructure de transport revêt une importance particulière étant donné la fonction de ce secteur de l'économie qui est de vaincre les distances. Cette coordination devrait porter non seulement sur les chemins de fer, les routes et les voies navigables, mais également sur les ports maritimes, les aéroports et les pipelines.

98. Certains projets nationaux fort audacieux montrent que des décisions rationnelles en matière de planification des transports peuvent contribuer, d'une part, à décongestionner des zones de concentration et, d'autre part, à promouvoir l'essor économique de régions en retard de développement. En l'espèce également la décision a d'abord été prise sous l'angle de la politique régionale pour être exécutée ensuite grâce aux instruments fournis par la politique des transports.

99. Entre des régions à structures différentes un réseau de communications appropriés est sans doute nécessaire pour assurer aux mesures de politique régionale un rendement optimal. Etant donné que le développement régional de certaines zones du Marché commun peut être considéré comme une tâche d'intérêt commun, on pourrait imaginer que la collectivité intervienne par des mesures de soutien dans le domaine tarifaire. On peut envisager, par exemple, l'application temporaire de tarifs de transport directement subventionnés. A cet effet, la politique régionale devrait toutefois définir des critères qui soient précis et suffisamment contraignants.

100. La politique régionale, nous l'avons vu, a fait figure, jusqu'à présent, de parent pauvre de la politique communautaire. On commence, lentement, à apprécier à sa juste valeur l'importance qu'elle revêt pour l'intégration. La politique des transports, peu favorisée elle-même parmi les politiques sectorielles de l'Europe, peut contribuer, le cas échéant, à la réalisation d'une politique régionale européenne; mais il faut, tout d'abord, que la politique des transports reçoive elle aussi, parallèlement, un encouragement approprié du Conseil.

#### La politique industrielle

101. Par politique industrielle, on peut entendre le choix judicieux de mesures appropriées en vue d'orienter les chefs d'entreprises vers les structures et les branches économiques les plus favorables. La Communauté peut sans doute jouer un rôle important dans l'harmonisation en ce sens des interventions des autorités nationales. A cet égard, il incombera à la Communauté de s'attacher à soutenir les efforts consentis par les différents Etats en vue de développer les secteurs en expansion et à les orienter selon des principes communautaires.

102. Dans le cadre d'une politique industrielle il est nécessaire de résister à la tentation de soutenir indéfiniment des entreprises dont il s'avère qu'elles ne sont pas à même de supporter les conséquences de la concurrence. A titre préventif, une politique industrielle communautaire devrait déterminer les secteurs économiques dont la rentabilité est appelée à diminuer. En liaison étroite avec la politique sociale, la politique industrielle doit contribuer à éviter une régression de l'emploi. Elle peut atteindre cet objectif notamment si elle encourage à l'intérieur de la Communauté le développement de techniques nouvelles, tant dans le domaine de la fabrication que dans celui de la gestion, et si elle contribue à rechercher de nouvelles utilisations pour de nouveaux produits sur de nouveaux marchés.

103. La politique industrielle a, du point de vue de la politique régionale, un rôle important à jouer dans le domaine de la politique structurelle. La conception communautaire de la politique industrielle doit avant tout tenir compte des tâches qui résultent dans les régions de conversion et dans les régions de développement, de considérations de politique régionale. Si nous concevons la politique de l'énergie comme un élément de la politique industrielle qui, dans le cadre d'une politique d'amélioration des structures doit compter au nombre des

considérations qui déterminent la politique régionale, la politique industrielle revêt alors une fonction importante en ce qui concerne l'aménagement du territoire.

104. En raison précisément des erreurs commises au cours du XIXe siècle par un aménagement du territoire exclusivement inspiré par l'intérêt économique, il nous faut lancer un avertissement pressant afin d'empêcher que ces erreurs ne se répètent au XXe siècle; en différents lieux de la Communauté, malheureusement, toutes les conditions semblent déjà réunies à cet effet. Rappelons seulement la concentration des raffineries à l'embouchure des fleuves et celle des installations chimiques (de carbo-chimie aussi bien que de pétrochimie) dans certaines régions de la Communauté.

105. La politique industrielle revêt donc une importance considérable sur le plan de la politique régionale. De la forme qui sera donnée à la politique industrielle européenne dépendra la position concurrentielle de l'économie communautaire sur le marché mondial. La réalisation d'une politique industrielle européenne conditionnera dans une large mesure les formes futures de la coopération entre les entreprises du Marché commun et les entreprises des pays tiers.

106. Enfin - et c'est un fait essentiel sur le plan de la politique régionale - la création d'une union économique et monétaire ne sera pas possible tant que fera défaut une politique industrielle orientée selon des principes communautaires, en vue de l'accomplissement de tâches spécifiques.

107. Aussi avancées que soient les connaissances théoriques de l'influence déterminante que la politique industrielle peut exercer sur le développement, il reste que leur application pratique est demeurée jusqu'à présent insuffisante. Nous espérons que cette lacune sera bientôt comblée puisqu'en avril 1970 la Commission a soumis au Conseil son programme de politique industrielle. Les travaux préparatoires menés dans le secteur de la politique de l'énergie de la politique industrielle de la Communauté en sont toujours, eux aussi, au stade embryonnaire. A n'en pas douter, nombre d'années s'écouleront encore avant que la politique industrielle et énergétique communes puissent donner des impulsions profondes à la politique régionale communautaire.

#### La politique de concurrence

108. La politique de concurrence présente un intérêt pour la politique régionale essentiellement en raison des problèmes qu'elle soulève en matière d'aides. Nous savons que la Commission s'emploie à l'instauration d'un système d'aides transparent et sélectif. Elle estime qu'une aide au développement régional ne peut être accordée que si les cas les plus importants de son application ont préalablement été soumis à son approbation. Il faut regretter que dans la Communauté la situation réelle en matière d'aides soit peu transparente.

109. Qu'il faille pallier ou atténuer les conséquences qui résultent, pour les personnes intéressés, de mutations structurelles, cela nous semble tomber sous le sens. Mais il conviendrait de ne pas arrêter le processus de mutation. On est amené à constater sans cesse que la politique d'aides des Etats membres tend souvent à maintenir artificiellement en vie des secteurs non rentables de l'économie.

110. Nous savons combien il est difficile de fixer des critères objectifs. Cependant nous pourrions imaginer que dans l'établissement de ces critères, la Commission pourrait trouver de l'aide dans le fait qu'elle est de plus en plus amenée à se prononcer sur des mesures d'aide. Compte tenu des objectifs de la politique régionale, il devrait lui être possible, dans un avenir assez rapproché, d'établir empiriquement des critères. En examinant les conséquences que peuvent avoir des mesures d'aide sur le plan de la politique régionale ou de la politique sociale, il conviendrait de ne jamais perdre de vue que l'approbation de crédits destinés au financement d'un projet déterminé implique la fixation irrévocable de facteurs de production pour une période déterminée.

111. A cet égard, nous citerons les constatations auxquelles la commission économique est parvenue récemment (1) :

"La Commission européenne : 1) pourrait proposer que lui soit communiqué chaque année un relevé, ventilé par région et par secteur économique, de toutes les aides régionales accordées au cours de l'année écoulée; 2) devrait mettre au point une méthode uniforme qui permette de traduire en "équivalent subvention" toutes les mesures d'aides; 3) devrait établir un relevé des critères selon lesquels il est accordé, dans les limites prévues par la législation, des avantages plus considérables en cas d'établissement dans telle ou telle région qu'en cas d'établissement dans une autre région; 4) pourrait tenter d'établir, selon des critères dont les principaux seraient l'insuffisance du niveau de vie et une situation défavorable du point de vue de l'emploi, une classification des régions (article 92, 3, a).

Lorsque l'exécutif aura tiré au clair la situation en matière d'aides régionales, il devra présenter des propositions tendant à l'harmonisation des critères d'octroi d'aides. Cependant, il convient que la Commission européenne s'efforce dès maintenant d'assurer une certaine harmonisation des aides manifestement excessives qui sont accordées en faveur des régions frontalières de la Communauté.

Parmi les aides, il est d'usage de distinguer les aides régionales et les aides sectorielles, cette dernière catégorie comprenant, d'une part, les aides accordées aux industries éprouvant des difficultés d'adaptation et, d'autre part, les aides dont bénéficient des secteurs nouveaux qui ne pourraient prendre leur essor sans l'aide des pouvoirs publics.

A toutes ces catégories doivent s'appliquer un certain nombre de règles dont certaines ont déjà été énoncées par votre commission à d'autres occasions :

- 1) La règle fondamentale doit être que si l'on peut recourir à des aides pour régulariser des changements de structure, il ne faut jamais le faire pour empêcher ces changements; en d'autres termes, la finalité de toute aide doit être le renforcement de la capacité concurrentielle de la Communauté; bon nombre de mesures d'aide appliquées actuellement ne sont plus qu'une absurdité économique;
- 2) Il faut toujours se demander s'il ne serait pas préférable d'accorder l'aide régionale sous la forme d'amélioration des infrastructures plutôt que sous la forme de facilités d'implantation;
- 3) Le coût social des mesures d'aide doit toujours être aussi apparent que possible; il conviendra donc, en règle générale, de donner la préférence aux subventions directes plutôt qu'aux subventions indirectes, telles que des dégrèvements fiscaux. Lorsque l'aide émane de plusieurs sources, il faut en assurer une coordination efficace. Le deuxième programme de politique économique à moyen terme formule une suggestion intéressante; il s'agirait d'imposer aux entreprises qui reçoivent des aides publiques l'obligation de faire régulièrement rapport aux autorités compétentes des résultats de ces aides;
- 4) L'objectif de toute aide doit être défini avec précision avant qu'elle ne soit accordée. Les mesures d'aides devront presque toujours être dégressives;
- 5) Les mesures d'aides doivent être conçues de telle façon qu'aucune surenchère dans ce domaine ne puisse se produire entre les Etats membres;
- 6) Il ne devra être accordé d'aides à fonds perdus que dans les cas où l'objectif visé ne pourra être atteint par l'octroi d'autres facilités de financement.

Pour qu'une aide sectorielle puisse être prise maintenant, il faut toujours qu'une étude objective ait démontré au préalable que : a) les données économiques les plus marquantes ont subi des modifications importantes en un bref laps de temps ; b) les difficultés affectent la grande majorité des entreprises du secteur industriel considéré.

Les aides sectorielles accordées à des secteurs économiques éprouvant des difficultés d'adaptation doivent tendre à la modernisation et à la rationalisation de ces secteurs, c'est-à-dire au rétablissement de leur compétitivité. Dans les secteurs où règne une tendance à la surcapacité, l'octroi de subventions

d'investissement devra être subordonné à l'élimination impliquant une diminution de la production et le rétablissement d'un niveau satisfaisant, d'un pourcentage équivalent de capacités de production vétustes. En outre, l'octroi de subventions à un secteur en difficulté dans un des Etats membres ne devra pas léser les intérêts des mêmes industries établies dans d'autres pays membres.

Il peut être légitime d'accorder des subventions pour compenser des perturbations créées sur le marché par des mesures prises par des pays tiers, sous réserve que la question soit toujours réglée au niveau communautaire et que l'on fasse preuve, en la matière, d'une grande prudence.

De même, il peut être souhaitable, voire nécessaire, d'accorder des aides à des secteurs mettant en oeuvre des techniques très avancées et incapables, à défaut d'aide publique, de se développer ou en tout cas, de faire face à la concurrence d'entreprises de pays tiers. Le deuxième programme de politique économique à moyen terme traite de l'industrie électronique, qui est, incontestablement, un "secteur d'avenir" par excellence. Pour pouvoir rattraper, au moins dans certains domaines de l'électronique, l'avance prise par l'industrie américaine, qui bénéficie du puissant soutien que constituent les commandes des pouvoirs publics, il faut à l'Europe un programme de grande envergure. Si la coordination communautaire des aides nationales est souhaitable en l'occurrence, elle n'est pas essentielle et n'est en tout cas pas suffisante. La solution ne peut consister, pour cette industrie, que dans des projets communautaires. Il en va de même pour l'industrie aéronautique et l'industrie nucléaire. "Lorsqu'il s'agira de choisir les secteurs qui pourront bénéficier de l'aide des pouvoirs publics, il faudra toujours apprécier exactement l'apport que l'on peut escompter des différents secteurs. En outre, l'aide devra se concentrer sur un nombre limité de secteurs".

Même dans le domaine de la politique de concurrence, importante au regard de la politique régionale, la Communauté n'en est encore qu'au début de son évolution.

#### Conclusions

112. En principe, il y a lieu de souligner que pour réaliser de véritables progrès en matière de politique régionale, dans le cadre d'une action communautaire, il est nécessaire d'exploiter de manière égale les possibilités d'action des différentes politiques sectorielles en la matière. A cette fin, il est nécessaire que soit amélioré le fonctionnement de la section "Orientation" du FEOGA, qu'une réforme du Fonds social européen soit introduite et que la Banque européenne d'investissement contribue plus activement aux projets de politique

régionale sous la forme recommandée par la Commission.

113. L'action de la Communauté en matière de politique régionale restera incomplète si la Commission fonde son action uniquement sur la politique commune le plus largement développé. Il convient que la Communauté épuise toutes les possibilités que lui offre une interprétation extensive des dispositions des traités dans le domaine de la politique des transports, de la politique sociale, de la politique agricole et de la politique de concurrence et l'utilisation des possibilités d'action existant dans le domaine de la politique industrielle. C'est seulement ainsi qu'il sera possible d'orienter de façon optimale les effets produits en sens horizontal par la politique régionale, par l'intermédiaire des politiques sectorielles, en vue de la réalisation d'une union économique et monétaire.

114. Si l'on se représente les fondements de la proposition de décision de la Commission d'une part, l'état d'avancement de la politique régionale dans les Etats membres d'autre part, et la quantité des instruments restant à créer dans le cadre des politiques sectorielles communes, une consultation et une information tendant à une coordination des politiques régionales nationales apparaissent comme une nécessité et comme la solution la plus pragmatique, eu égard à la création inévitable d'une union économique et douanière dans la Communauté et compte tenu du facteur temps.

115. En ce qui concerne la politique d'aides que la Communauté souhaite réaliser, il convient d'examiner, compte tenu des résistances possibles à la création d'un fonds intervenant subsidiairement, dans quelle mesure l'aide financière de la Communauté ne devrait pas être envisagée dans la perspective des grandes tâches futures qui l'attendent dans le cadre de la politique régionale. Des suggestions seront formulées à cet égard dans un dernier chapitre.

#### IV. La tâche de la Communauté en matière de politique régionale

116. Dans le présent chapitre, on trouvera quelques suggestions sur le sens dans lequel pourrait s'orienter l'aide de la Communauté en matière de politique régionale, eu égard aux faibles possibilités offertes par les traités et aux politiques régionales, déjà fortement structurées, menées depuis plusieurs décennies par les Etats.

117. Schématiquement représentée, la politique régionale des Etats tend à la décentralisation, l'industrialisation et la création d'emplois ainsi qu'à l'assainissement des structures économiques. Elle repose essentiellement sur des critères économiques et sociaux.

118. Nous devons nous demander si les tâches de la Communauté ne devraient pas à l'avenir embrasser un horizon beaucoup plus étendu. A notre avis, il faudrait s'efforcer d'envisager la réalisation de tâches communautaires tout particulièrement dans le cadre de la politique régionale. Parmi ces tâches communautaires devraient figurer la conservation du milieu, la protection de la nature et des eaux, l'aménagement

du territoire, la santé publique et les loisirs, le relèvement du niveau général d'instruction, celui du niveau de vie et l'encouragement à l'innovation dans le domaine technique et technologique. La solution des problèmes liés à ces tâches ne peut être au centre de l'action régionale des Etats membres. D'un autre côté, c'est d'une solution optimale de ces problèmes qui, pour la plupart, ne sont pas encore résolus que dépend essentiellement l'existence de notre Communauté en tant que chose publique salubre.

119. Il est caractéristique que les politiques sectorielles examinées au chapitre III contiennent, chacune en soi et dans leur rapports mutuels, des éléments qui pourraient être utilisés dans l'optique de la politique régionale, aux fins de la réalisation des perspectives d'avenir que nous venons d'esquisser.

120. En accomplissant la mission qui lui échoit en matière de politique régionale, la Communauté pourrait tenir compte de deux aspects importants : D'une part, la Communauté devrait avoir une action coordinatrice, dans la mesure où elle tente, par l'intermédiaire des moyens que lui offrent les traités - qui doivent d'ailleurs être complétés, le cas échéant -, d'éliminer les repercussions inopportunes de la politique régionale pratiquée par les différents Etats.

D'autre part, elle devrait - en ce qui concerne son activité future - se consacrer à des problèmes communautaires dont la solution satisfaisante ou non satisfaisante ne manquerait pas d'avoir des effets directs sur l'ensemble des Etats membres.

121. Il conviendrait donc que la Commission définisse dans les plus brefs délais, sous forme de programme, les secteurs vers lesquels elle envisage d'orienter son activité future de politique régionale dans le cadre des tâches qui lui sont assignées. Nous attribuons à un semblable programme une importance égale à l'exigence formulée au début du présent rapport et selon laquelle c'est au niveau européen qu'il convient de compléter l'énumération des types de régions proposées par la Commission.

122. Les mesures communautaires suggérées par la Commission et concernant la conservation du milieu, la protection du littoral, des eaux, de la nature et des montagnes, ne doivent pas être considérées seulement sous l'aspect de l'aménagement du territoire, mais aussi sous l'aspect de la protection sanitaire de la population, en augmentation constante dans le Marché commun. A cet égard, nous ne saurions trop inviter la Commission à réfléchir sur le point de savoir s'il ne conviendrait pas de donner à de grandes zones de la Communauté le caractère d'une région de loisirs. Souvent il s'agit de régions dont les conditions climatiques font que l'agriculture n'y est plus rentable dans l'optique moderne.

La présentation prochaine d'un rapport sur les expériences que le lancement de projets s'étendant au delà des frontières intérieures ont déjà permis de faire nous paraîtrait souhaitable.

123. A ce propos, il faudrait examiner avec précision si une industrialisation de ces secteurs, qui sont d'ailleurs souvent des secteurs frontaliers périphériques de la Communauté, est vraiment souhaitable. Il conviendrait surtout de s'attacher à implanter une industrie adaptée au caractère de l'environnement. A ce propos, il devrait s'agir avant tout d'adapter dans ces régions l'artisanat existant aux besoins croissants du tourisme et adopter des mesures appropriées d'encouragement. Il existe précisément dans ces régions d'immenses possibilités d'utiliser judicieusement les crédits provenant du FEOGA.

124. Dans les régions de montagne, par exemple, l'activité des paysans ne doit pas être considérée uniquement sous son aspect agricole, mais aussi compte tenu de la nécessité de maintenir la civilisation humaine dans des régions où l'abandon des terres peut avoir pour conséquence des phénomènes d'érosion, avec toutes les répercussions négatives que cela comporte pour le climat général. Ces considérations nous semblent également justifier une action de politique sociale de la Communauté et un soutien financier au titre de la politique des transports. Des considérations analogues pourraient être développées quant aux perspectives qu'ouvrent la protection des forêts et des eaux.

125. L'élévation du niveau de vie de la population dans le Marché commun est l'un des objectifs primordiaux des traités. Etant donné qu'à notre avis, il ne peut s'agir seulement d'un niveau de vie matériel, les mesures qui tendent à élever le niveau d'instruction et à accroître le progrès technique et technologique revêtent une importance fondamentale dans l'optique d'une politique régionale. Dans ces domaines aussi, les différents effets des politiques sectorielles ne manquent pas d'avoir des retentissements.

126. La Commission devrait faire un pas en avant dans ces domaines, en établissant des critères d'orientations futurs et en mettant à la disposition de la Communauté des moyens propres à assurer l'accomplissement de ces tâches. A cet égard, elle pourrait se fonder sur l'activité de coordination qu'elle a envisagée et dont la nécessité se fait sentir avec une si grande urgence. Les impératifs d'une politique industrielle moderne ne peuvent être satisfaits que si une élévation constante du niveau d'instruction dans la Communauté permet d'engager le progrès technique et l'innovation technologique dans un processus continu.

127. La création d'infrastructures en rapport avec les impératifs économiques est essentiellement liée à l'activité coordinatrice de la Commission. Mais il ne sera possible d'obtenir une infrastructure culturelle et civilisatrice satisfaisante qu'à la condition que la Communauté élabore d'elle-même, et en l'occurrence par l'intermédiaire de sa Commission, de vastes plans de développement fixant résolument les objectifs à atteindre et les moyens d'y parvenir.

128. L'expiration de la période de transition nous paraît devoir également marquer la fin de l'époque où l'activité de la Commission dans le domaine de la politique régionale consistait principalement à établir des études et à en publier les résultats. Etant donné que la politique régionale des Etats devient chaque année plus difficile à coordonner du fait qu'elle donne naissance à des structures viables, et que les différentes politiques sectorielles à l'intérieur de la Communauté ont subi une évolution différente au cours de la période de transition, il est grand temps que la Commission présente à l'opinion publique européenne des propositions énergiques en matière de politique régionale.

129. La proposition de décision qu'elle nous a présentée en 1969, ainsi que nous l'avons déjà dit et répété dans les pages précédentes de ce rapport, ne constitue qu'une modeste initiative en ce sens. Les tâches à venir de la politique régionale sont imposantes; elles englobent un si grand nombre de secteurs de la vie moderne que nous croyons devoir inviter la Commission à définir avec le plus grand soin les perspectives de son activité future dans ce domaine. Elle doit élaborer un programme d'action future dans le domaine de la politique régionale et faire comprendre en temps utile aux Etats membres que l'action de la Communauté dans ce domaine ne peut se limiter au rapprochement de structures économiques. L'action de politique régionale doit aboutir à la création de conditions d'existence optimales pour la population de la Communauté.

A ce propos, il y a lieu de considérer que si la population augmente, la superficie communautaire reste une grandeur fixe.

130. C'est sur ces observations que nous voudrions terminer notre rapport sur la proposition de décision de la Commission au Conseil.

Nous espérons avoir ainsi réussi à apporter une contribution à la relance de la discussion sur la politique régionale dans la Communauté. C'est dans ce dessein que nous avons examiné d'une manière aussi détaillée les problèmes et que nous nous sommes efforcés de décrire la toile de fond sur laquelle doit se dérouler l'action de la Communauté en matière de politique régionale, conscients du fait que cette politique doit être un phénomène continu. La politique régionale est en effet un aspect dont il convient de tenir compte dans toute action politique de la Communauté. Trop longtemps, l'accomplissement de la tâche quotidienne tendant à la création d'une union douanière nous a fait négliger la dimension de l'espace.

131. Compte tenu de nos observations sur la proposition de la Commission et des constatations présentées dans les autres chapitres du présent rapport, nous voudrions conclure par un sérieux avertissement à toutes les autorités responsables de l'accomplissement de tâches de politique régionale, et leur faire observer qu'il est impossible de différer encore longtemps la préparation et la proclamation d'une véritable politique régionale européenne, si l'on veut éviter que ne soit remise en cause la réalisation d'une union économique et monétaire dans le Marché commun.

PARLEMENT EUROPEEN

Résolution du 12 mai 1970 portant avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant une décision du Conseil relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional (\*)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (1),
- consulté par le Conseil, conformément à l'article 235 du traité instituant la C.E.E. (doc. 149/69 et annexe),
- vu le rapport de la commission économique et les avis de la commission de l'agriculture, de la commission des affaires sociales et de la santé publique, de la commission des transports et de la commission des finances et des budgets (doc. 29/70),
- se référant à ses résolutions des 17 mai 1960 (2), 22 janvier 1964 (3) et 27 juin 1966 (4),

1. constate avec préoccupation que les mesures qui ont été prises jusqu'ici par les différents Etats membres en matière de politique régionale n'ont pas encore contribué à éliminer les disparités régionales dans la Communauté;
2. est convaincu qu'un renforcement de l'action communautaire dans le domaine de la politique régionale peut avoir un effet d'intégration supplémentaire;
3. recommande à la Commission des Communautés européennes de tout mettre en oeuvre pour amener les diverses instances des Etats membres responsables de la politique régionale à comprendre que l'action menée dans le domaine du développement régional doit être un phénomène continu et concerté dont il y a lieu de tenir compte lors de l'adoption de toute décision relative aux politiques sectorielles;

(\*) J.O. n° C 65 du 5.6.1970, p. 22.

\* (1) J.O. n° C 152 du 28.11.1969, p. 6.

(2) J.O. n° 37 du 2.6.1960.

(3) J.O. n° 24 du 8.2.1964.

(4) J.O. n° 130 du 19.7.1966.

4. invite la Commission à maintenir un dialogue permanent avec le Conseil sur la politique régionale et à tenir le Parlement européen constamment au courant du développement et des progrès accomplis en matière de politique régionale;

5. approuve l'intention de la Commission de se doter des moyens d'action nécessaires pour :

- définir les mesures de politique régionale qui présentent un caractère d'urgence,

- permette à la Communauté de consentir des bonifications d'intérêt ou de garanties,

- associer davantage la Banque européenne d'investissement à la mise en oeuvre de la politique régionale,

- coordonner davantage les mesures nationales et

- améliorer les techniques d'information en matière de politique régionale;

6. estime urgent et indispensable, en raison de l'ampleur des exigences imposées par la mise en oeuvre d'une politique régionale commune, un accroissement notable des moyens financiers et de l'effectif mis à la disposition des services actuels de la Commission des Communautés européennes;

7. insiste sur la nécessité d'entreprendre dès que possible une révision du Fonds social européen, compte tenu des voies et moyens proposés par le Parlement européen;

8. renouvelle la recommandation instante d'harmoniser les méthodes d'enquête et de dépouillement des données fournies par les statistiques nationales en matière régionale;

9. exige la reconnaissance aux autorités régionales, aux associations régionales communautaires ainsi qu'aux organisations des partenaires sociaux agréées par la Communauté d'un droit de consultation au sein du comité consultatif permanent, afin que les impératifs de l'égalisation dans le progrès des conditions de vie et de travail de l'être humain soient pris en considération;

10. estime que les recommandations et les avis de la Commission aux Etats membres ne constituent des instruments appropriés pour assurer l'intervention de la Commission dans la politique régionale mise en oeuvre dans le marché commun que durant la phase initiale de l'action de la Communauté en matière de politique régionale et qu'il sera nécessaire de donner peu à peu à la Commission un droit d'intervention accru;

11. exige la consultation du Parlement européen sur les règles et principes restant à proposer conformément à l'article 7 de la proposition de la Commission et l'inscription au budget de la Communauté des garanties dont on prévoit qu'elles viendront prochainement à échéance;

12. considère, compte tenu du chapitre IV du rapport de sa commission, la proposition de la Commission comme un premier pas vers la réalisation d'une politique régionale communautaire et approuve cette proposition, en invitant la Commission des Communautés européennes à faire siennes les modifications suivantes, conformément à l'alinéa 2 de l'article 119 du traité instituant la C.E.E.;

13. invite sa commission compétente :

- à contrôler attentivement si la Commission des Communautés européennes modifie sa proposition initiale conformément aux modifications apportées par le Parlement européen,

- à lui faire rapport en temps opportun sur le développement de la politique régionale et, ce faisant, à continuer d'examiner la note sur la politique régionale de la Communauté;

14. charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

TEXTE PROPOSE PAR LA COM-  
MISSION DES COMMUNAUTÉS  
EUROPÉENNES (1)

TEXTE MODIFIÉ PAR LE PARLEMENT  
EUROPÉEN

*Proposition d'une décision du Conseil relative  
à l'organisation de moyens d'action de la Com-  
munauté en matière de développement régional*

Introduction et considérants 1 et 2 inchangés

*2bis, considérant que les actions  
visées à l'article 117 aux fins de  
l'amélioration des conditions de vie  
et de travail de la main-d'oeuvre  
comportent également un rapproche-  
ment des dispositions législatives,  
réglementaires et administratives  
dont le succès lors de l'application  
des mesures de politique régionale  
est décisif pour l'approfondissement  
et le renforcement de la Communauté;*

Considérants 3 à 8 inchangés

9. considérant qu'il est  
par ailleurs souhaitable  
que, dans le cadre des rè-  
gles institutionnelles  
existantes, les autres  
moyens d'action que détient

9. considérant qu'il est par ailleurs  
souhaitable que, dans le cadre des  
règles institutionnelles existantes,  
les autres moyens d'action que dé-  
tient la Communauté en application  
des dispositions relatives à la

\* (1) Texte complet, voir J.O. n° C 152 du 28.11.1969, p. 6.

la Communauté en application des dispositions relatives à la Banque européenne d'investissement, au Fonds social européen, au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que des dispositions de l'article 56 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, qui sont de nature à contribuer à promouvoir ces plans de développement, soient coordonnés dans leur utilisation;

Banque européenne d'investissement, au Fonds social européen, au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que des dispositions de l'article 46, en particulier de son quatrième alinéa, et des articles 54 et 56 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, qui sont de nature à contribuer à promouvoir ces plans de développement, soient coordonnés dans leur utilisation;

Considérants 10 et 11 inchangés

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

TEXTE MODIFIÉ PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN

DECIDE :

Article premier

1. La Commission procède régulièrement avec chaque Etat membre à un examen de la situation des régions pour lesquelles il est particulièrement urgent d'établir, de compléter et de mettre en oeuvre des plans de développement, eu égard aux nécessités et aux implications de l'établissement du marché commun et du rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres.

L'urgence est présumée pour les régions :

- en retard de développement, du fait notamment d'activités agricoles dominantes,

- en déclin du fait de l'évolution des activités économiques dominantes,

- frontalières, lorsque le besoin de coordination entre Etats membres est particulièrement sensible,

Article premier

1. La Commission est chargée de procéder régulièrement avec chaque Etat membre à un examen de la situation des régions pour lesquelles elle estime qu'il est particulièrement urgent d'établir, de compléter et de mettre en oeuvre des plans de développement, eu égard aux nécessités et aux implications de l'établissement du marché commun et du rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres.

L'urgence est présumée pour les régions :

- en retard de développement, du fait notamment d'activités agricoles dominantes,

- en déclin du fait de l'évolution des activités économiques dominantes,

- frontalières, lorsque le besoin de coordination entre Etats membres est particulièrement sensible,

- limitrophes avec des pays tiers  
ou particulièrement désavantagés du  
point de vue géographique,

- où est constaté un chô-  
mage structurel.

- où est constaté un chômage struc-  
turel.

2. Il est procédé à de tels examens :

2. inchangé

- annuellement à l'initia-  
tive de la Commission : le  
premier examen sera entre-  
pris dans les trois mois  
suivant l'entrée en vigueur  
de la présente décision,

- lorsqu'une situation se  
présente qui, de l'avis  
d'un ou plusieurs Etats  
membres ou de la Commis-  
sion, appelle cet examen,

3. Lorsque ces examens  
amènent l'Etat membre in-  
téressé et la Commission à  
la conclusion commune qu'il  
est urgent d'établir, de  
compléter et de mettre en  
oeuvre des plans de déve-  
loppement pour une ou plu-  
sieurs régions, la Commis-  
sion et l'Etat membre in-  
téressé fixent d'un commun  
accord l'ordre de priorité  
selon lequel ces plans se-  
ront discutés, dans les  
conditions définies à l'ar-  
ticle 4.

3. inchangé

#### Article 2

#### Article 2

Si les examens prévus à  
l'article 1er n'ont pas  
abouti à des conclusions  
communes, la Commission  
conserve à tout moment la  
faculté de recommander aux  
Etats membres d'établir,  
de compléter le cas éché-  
ant, et de présenter à la  
discussion dans les condi-  
tions définies à l'article  
4, les plans de développe-  
ment à mettre en oeuvre  
dans certaines régions.

Si les examens prévus à l'article 1er  
n'ont pas abouti à des conclusions  
communes, la Commission conserve à  
tout moment, la faculté d'amener les  
Etats membres à établir, selon les né-  
cessités prévues à l'article 5, à com-  
pléter le cas échéant, et à présenter  
à la discussion dans les conditions  
définies à l'article 4, les plans de  
développement à mettre en oeuvre dans  
certaines régions.

Article 3

Les plans de développement régional présentés à la discussion doivent, à tout le moins, contenir des indications suffisamment précises sur :

- l'analyse de la situation et des tendances (démographie, emploi, produit régional, structure sectorielle, infrastructures),

- les actions envisagées assorties d'un calendrier et de l'indication des autorités responsables,

- le financement public et les perspectives d'investissements privés.

Article 4

1. Les différents aspects du plan de développement régional sont examinés par la Commission avec l'Etat membre intéressé eu égard aux nécessités et aux implications de l'établissement et du fonctionnement du marché commun et du rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres.

2. A la demande de la Commission ou de l'Etat membre intéressé, le plan de développement régional est discuté au sein du Comité permanent de développement régional visé à l'article 8 de la présente décision. La discussion au sein du Comité permanent de développement régional est obligatoire pour que puisse être attribuée l'aide communautaire prévue à l'article 6 de la présente décision.

Article 3

Les plans de développement régional présentés à la discussion doivent, à tout le moins, contenir des indications suffisamment précises sur :

- l'analyse de la situation et des tendances (démographie, emploi, produit régional, structure sectorielle, infrastructures),

- les objectifs à atteindre et les répercussions que, de l'avis de l'Etat membre, la Communauté doit en attendre,

- le financement public et les perspectives d'investissements privés.

Article 4

1. inchangé

2. A la demande de la Commission ou de l'Etat membre intéressé, le plan de développement régional est discuté au sein du Comité consultatif permanent de développement régional visé à l'article 8 de la présente décision. La discussion au sein du Comité consultatif permanent de développement régional est obligatoire pour que puisse être attribuée l'aide communautaire prévue à l'article 6 de la présente décision.

## Article 5

Sans préjudice des compétences que lui attribuent les traités et les dispositions prises en application des traités, la Commission, sur la base des discussions qu'elle a eues avec les Etats membres, ou qui sont intervenues au sein du Comité permanent de développement régional, adresse aux Etats membres intéressés, dans un délai à convenir, tous avis ou recommandations, relatifs aux plans de développement régional, ayant notamment pour but la prise en compte, du point de vue économique et social :

- des nécessités d'une meilleure coordination des mesures prises par les Etats membres, en particulier dans les zones frontalières,

- des besoins de la Communauté lors de l'aménagement des infrastructures, notamment voies de communication, oléoducs, gazoducs, ports, aérodromes, ainsi que lors de la mise en valeur des sites et ressources naturelles,

- des implications d'une politique des structures agricoles,

- des impératifs d'une politique industrielle dans le marché commun et de la nécessité d'éviter des productions non économiques,

- des nécessités en matière de formation et d'orientation professionnelles.

L'avis de la Commission peut consister en une approbation pure et simple du plan de développement régional présenté.

## Article 5

Sans préjudice des compétences que lui attribuent les traités et les dispositions prises en application des traités, la Commission, sur la base des discussions qu'elle a eues avec les Etats membres, ou qui sont intervenues au sein du Comité *consultatif* permanent de développement régional, adresse aux Etats membres intéressés, dans un délai à convenir, *toutes décisions, recommandations ou tous avis* relatifs aux plans de développement régional, ayant notamment pour but la prise en compte, du point de vue économique et social :

- des nécessités d'une meilleure coordination des mesures prises par les Etats membres, en particulier dans les zones frontalières,

- des besoins de la Communauté lors de l'aménagement des infrastructures, notamment voies de communication, oléoducs, gazoducs, ports, aérodromes, ainsi que lors de la mise en valeur des sites et ressources naturelles,

- des implications d'une politique des structures agricoles,

- des impératifs d'une politique industrielle dans le marché commun et de la nécessité d'éviter des productions non économiques,

- des nécessités en matière de formation, de perfectionnement, de réadaptation et d'orientation professionnelles.

L'avis de la Commission peut consister en une approbation pure et simple du plan de développement régional présenté.

Article 7

1. Il est institué un Fonds de bonifications pour le développement régional, géré par la Commission et alimenté par dotations budgétaires.

Les bonifications sont attribuées par la Commission dans les conditions et modalités arrêtées par elle, conformément aux règles de fonctionnement du Fonds et aux principes d'attribution qui seront arrêtés par le Conseil sur proposition de la Commission.

2. Il est institué un système de garantie pour le développement régional géré par la Commission et couvert par les Etats membres selon une clef de répartition qui sera déterminée par le Conseil sur proposition de la Commission.

Les garanties sont attribuées par la Commission dans les conditions et modalités arrêtées par elle, conformément aux règles de fonctionnement du système et aux principes d'attribution qui seront arrêtés par le Conseil sur proposition de la Commission.

Le plafond de ces garanties est fixé annuellement par le Conseil sur proposition de la Commission.

Article 7

1. Il est institué un Fonds de bonifications pour le développement régional, géré par la Commission et alimenté par dotations budgétaires.

Les bonifications sont attribuées par la Commission dans les conditions et modalités arrêtées par elle, conformément aux règles de fonctionnement du Fonds et aux principes d'attribution qui seront arrêtés par le Conseil sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen.

2. Il est institué un système de garantie pour le développement régional géré par la Commission, couvert *solidairement* par les Etats membres et alimenté par dotations budgétaires.

*Un poste correspondant est ouvert dans le budget des Communautés.*

Les garanties sont attribuées par la Commission dans les conditions et modalités arrêtées par elle, conformément aux règles de fonctionnement du système et aux principes d'attribution qui seront arrêtés par le Conseil sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen.

Le plafond de ces garanties est fixé annuellement par le Conseil sur proposition de la Commission.

Article 8

1. Aux fins énoncées aux articles 4 et 5 de la présente décision, il est institué auprès de la Commission un Comité permanent de développement régional.

Le Comité est composé des représentants des Etats membres. Il est présidé par un membre de la Commission ou son représentant. La Banque européenne d'investissement désigne un observateur. Le secrétariat est assuré par les services de la Commission. Ses réunions font l'objet d'un procès-verbal qui est adressé aux Etats membres. Le Comité fixe son règlement intérieur avec l'approbation de la Commission.

2. Pour faciliter la recherche de solutions convergentes de politique régionale, qui concourent à l'accomplissement par la Communauté de la mission définie à l'article 2 du traité, le Comité permanent de développement régional examine les perspectives et programmes généraux de politique régionale élaborés par les Etats membres, et plus généralement les problèmes qui se posent en matière de politique régionale du fait du marché commun; le Comité peut formuler tous avis à cet égard.

Article 8

1. Aux fins énoncées aux articles 4 et 5 de la présente décision, il est institué auprès de la Commission un Comité *consultatif* permanent de développement régional.

Le Comité est composé des représentants des Etats membres. Il est présidé par un membre de la Commission ou son représentant. La Banque européenne d'investissement désigne un observateur. Le secrétariat est assuré par les services de la Commission. Ses réunions font l'objet d'un procès-verbal qui est adressé aux Etats membres. Le Comité fixe son règlement intérieur avec l'approbation de la Commission.

2. Pour faciliter la recherche de solutions convergentes de politique régionale, qui concourent à l'accomplissement par la Communauté de la mission définie à l'article 2 du traité, le Comité *consultatif* permanent de développement régional examine les perspectives et programmes généraux de politique régionale élaborés par les Etats membres et les *divers plans de développement visés à l'article 4*, et plus généralement les problèmes qui se posent en matière de politique régionale du fait du marché commun; le Comité peut formuler tous avis à cet égard.

Article 9 inchangé

## Article 10

1. En vue d'une meilleure information des investisseurs privés et publics susceptibles de participer à la réalisation des plans de développement régional, la Commission organise entre les institutions et organismes qui poursuivent ce but dans les Etats membres, une coopération à l'échelle de la Communauté.

La Commission met à leur disposition, dans le respect des règles de l'article 214 du traité, les renseignements nécessaires sur les projets, programmes, plans et mesures de développement régional dans la Communauté, portés à sa connaissance.

2. La Commission peut susciter la création ou le développement de tels institutions ou organismes lorsque le réseau d'information existant est insuffisant pour couvrir notamment les régions visées à l'article 1er de la présente décision.

## Article 10

1. En vue d'une meilleure information des investisseurs privés *et autres milieux intéressés* susceptibles de participer à la réalisation des plans de développement régional, la Commission organise entre les institutions et organismes qui poursuivent ce but dans les Etats membres, une coopération à l'échelle de la Communauté.

La Commission met à leur disposition, dans le respect des règles de l'article 214 du traité, les renseignements nécessaires sur les projets, programmes, plans et mesures de développement régional dans la Communauté, portés à sa connaissance.

2. inchangé

3. La Commission peut susciter ou encourager le regroupement de tels organismes au niveau communautaire sous la forme qui lui paraît appropriée.

4. La Commission présente chaque année au Conseil et au Parlement un rapport sur l'évolution de la politique régionale dans la Communauté.

ACTIONS COMMUNAUTAIRES DE POLITIQUE REGIONALE DANS LES  
REGIONS AGRICOLES PRIORITAIRES DE LA COMMUNAUTE

---

Présentée par la Commission au  
Conseil, le 28 mai 1971 (\*)

COMMUNICATION

I

Les actions communautaires de politique régionale faisant l'objet de la présente communication se situent dans le cadre de la proposition de décision relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional présentée par la Commission au Conseil le 17 octobre 1969 (1) et sont liées à la première étape de la réalisation de l'union économique et monétaire et à la réforme des structures agricoles prévue dans la résolution du Conseil du 25 mars 1971.

La résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres, du 22 mars 1971, concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire (2) prévoit que, au stade final, la Communauté entreprendra "les actions nécessaires sur le plan structurel et régional dans le cadre d'une politique communautaire disposant de moyens appropriés afin de contribuer elles aussi au développement équilibré de la Communauté et en vue notamment de résoudre les problèmes les plus importants".

Pour atteindre le stade final, la même résolution prévoit que, durant la première étape de l'union économique et monétaire, "afin de réduire par des actions dans le domaine régional et structurel les tensions susceptibles de compromettre la réalisation à terme de l'union économique et monétaire, le Conseil statue, sur proposition de la Commission, sur les mesures nécessaires pour donner un début de solution aux problèmes prioritaires, compte tenu des indications données par le troisième programme de politique économique à moyen terme, en particulier en dotant la Communauté des moyens appropriés dans le cadre des traités en vigueur".

Le troisième programme de politique économique à moyen terme arrêté par le Conseil le 9 février 1971 (3) stipule que "le développement équilibré de la Communauté exige que, à la responsabilité des Etats membres s'ajoute une responsabilité de la Communauté à l'égard de certains problèmes régionaux d'intérêt commun.  
Un choix prioritaire à retenir:

- les problèmes posés par le retard considérable de certaines grandes régions périphériques sous-développées,
- les difficultés qui peuvent résulter directement de l'intégration communautaire (par exemple dans les régions frontalières),

---

(\*) J.O. n° C 90, du 11.9.1971, p. 14

(1) J.O. n° C 152, du 28.11.1969

(2) J.O. n° C 28, du 27.3.1971.

(3) J.O. n° L 49 du 1.3.1971.

- l'impact régional des principales politiques communes, et surtout de la politique agricole commune, qui doivent être articulées avec une politique régionale tendant à promouvoir des activités économiquement saines dans les régions affectées par l'évolution agricole,
- les problèmes posés par des mutations affectant sensiblement le potentiel de certaines régions du fait, notamment, de la régression d'une activité économique dominante dans ces régions."

Enfin, la résolution du Conseil concernant la nouvelle orientation de la politique agricole commune, adoptée le 25 mars 1971, prévoit, notamment dans le chapitre consacré à l'évolution concertée de la politique agricole commune et des autres politiques de la Communauté, qu' "il est nécessaire que des progrès rapides soient accomplis dans le développement d'autres politiques de la Communauté, et notamment en ce qui concerne l'union économique et monétaire, la politique régionale et la politique sociale. Ces progrès contribueraient de façon substantielle à la réalisation de la réforme de l'agriculture. En particulier, le Conseil convient que les Etats membres et la Communauté mettront en place un système d'incitation au développement régional, favorisant la création d'emplois, notamment dans des régions présentant un excédent important de population agricole active".

C'est pour contribuer à atteindre ces objectifs que la Commission adresse au Conseil la présente communication.

Il est indispensable que le Conseil décide, dans les meilleurs délais, sur la proposition de décision de la Commission relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional.

Par la présente communication, elle fait des propositions au Conseil qui concernent des actions de politique régionale à entreprendre dans les régions agricoles prioritaires :

- une proposition de règlement concernant le financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, de projets s'inscrivant dans le cadre d'opérations de développement dans les régions agricoles prioritaires (annexe I),
- une proposition de règlement relatif au Fonds européen de bonification d'intérêts pour le développement régional (annexe II).

## II

Les régions de la Communauté dont l'évolution économique est profondément affectée par la mutation de l'agriculture et où la population eu égard à la modernisation des structures agricoles sont en même temps celles qui connaissent les niveaux de développement économique et de revenus les plus bas. Dès lors, des actions de développement régional, à mener en commun par les Etats membres et la Communauté, sont nécessaires de façon prioritaire dans ces régions tant pour réaliser les objectifs de la première phase de l'union

économique et monétaire et ceux de la politique agricole commune, que pour promouvoir le développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté.

Ces régions s'insèrent dans les catégories de régions auxquelles la proposition de décision relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional, et le troisième programme de politique économique à moyen terme ont reconnu une priorité pour des actions de développement régional au niveau de la Communauté.

La mutation agricole peut conduire, pour les années 1972 à 1976, à libérer dans la Communauté un nombre d'agriculteurs pouvant être estimé à environ 2 millions de personnes sur les quelque 10 millions d'actifs actuellement occupés dans l'agriculture.

Un grand nombre parmi ces 2 millions d'agriculteurs sont âgés de 55 ans ou plus; ceux-ci pourront, s'ils sont exploitants à titre principal ou, dans certaines conditions, s'ils sont travailleurs travaillant avec ceux-ci, profiter d'une indemnité dont le montant annuel est d'au moins 600 unités de compte, à condition qu'ils cessent leur activité agricole et qu'ils affectent les terres qu'ils exploitent soit à des exploitations en voie de modernisation soit à des fins non agricoles. Mais, pour que la réforme des structures agricoles puisse se réaliser, d'autres agriculteurs plus jeunes devraient également pouvoir quitter le secteur agricole. Une partie parmi eux seront des exploitants, souhaitant certes bénéficier de la prime d'apport structurel, mais ne quittant le secteur agricole qu'à condition de trouver, de préférence dans la région, un nouvel emploi leur procurant un revenu supérieur à celui qu'ils obtenaient dans leur activité agricole.

Le nombre d'emplois qui doivent être créés pour ces agriculteurs dans les secteurs industriels ou tertiaires peut être ainsi estimé à 600.000 environ pour les années 1972 à 1976 pour l'ensemble de la Communauté.

Sur ce total, environ 300.000 emplois devraient être créés pour des agriculteurs résidant dans des régions essentiellement agricoles où l'industrie et les services sont peu développés et offrent peu d'emplois nouveaux.

A défaut d'interventions, la réduction importante de la population active agricole dans ces régions où la structure économique offre le moins de possibilités de réemploi, risque de conduire à une émigration massive de ces régions vers des régions où se manifestent déjà des surconcentrations.

Ce risque est d'autant plus grave que les régions qui connaîtront les mutations les plus profondes dans le secteur agricole se caractérisent généralement en plus par un taux d'occupation de la population nettement inférieur à la moyenne communautaire et par le fait qu'une large part des secteurs industriels et de services existant dans ces régions est directement liée à l'activité agricole; il s'ensuit qu'il existe dans ces régions une forte demande potentielle d'emplois, qui dépasse largement celle résultant de la reconversion des agriculteurs et qui ne peut être dissociée de celle-ci.

Un tel processus pouvant conduire à vider certaines régions de l'essentiel de leurs forces vives et à compromettre sérieusement leur développement économique, est inacceptable aussi bien du point de vue social que du point de vue de l'intérêt économique et de l'équilibre politique de la Communauté. C'est dans ces régions mêmes que, dans le cadre d'une politique de développement, des emplois doivent être créés à l'intention notamment de la plus grande partie possible de la main-d'oeuvre quittant l'agriculture.

C'est pourquoi la création de nouveaux emplois dans ces régions présente un caractère d'urgence et prioritaire tant pour ce qui concerne la réalisation de la première étape de l'union économique et monétaire que pour la réalisation des objectifs de la nouvelle orientation de la politique agricole commune dans le domaine structurel.

### III

1. Considérant ce qui précède et afin de réaliser progressivement dans les régions agricoles prioritaires :

- une transformation de l'économie à prédominance agricole en une économie moderne plus diversifiée,
- une meilleure utilisation des facteurs de production, notamment du facteur travail, par le passage de la main-d'oeuvre agricole dans de nouveaux secteurs industriels et tertiaires,
- la possibilité de procurer à la population active un emploi rémunérateur dans une activité économiquement saine et adaptée à la région tout en lui permettant de continuer à résider dans sa région,
- l'augmentation nécessaire du revenu par tête pour que le niveau et les conditions de vie de la population de ces régions se rapprochent de ceux de la population des régions développées,

il est indispensable d'entreprendre des opérations de développement régional portant sur :

- la mise en place et l'aménagement des infrastructures,
- la réalisation d'investissements dans les secteurs industriels, artisanal et de services,
- la promotion de la qualification de la population active, la réadaptation et la reconversion de la main-d'oeuvre.

Ces opérations doivent être réalisées par des actions conjuguées de la part des Etats membres et de la Communauté et les interventions communautaires doivent être articulées et coordonnées avec celles des Etats membres de telle sorte qu'elles soient adaptées aux objectifs poursuivis et que leur efficacité soit la plus grande possible.

2. Les opérations à réaliser aux termes de la présente communication doivent se situer dans des régions agricoles prioritaires.

La Commission soumet ci-joint, au Conseil, une proposition de règlement concernant le financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, de projets s'inscrivant dans le cadre d'opérations de développement dans les régions agricoles prioritaires. Cette proposition de règlement contient dans son article 2 les critères généraux que la Commission propose de retenir pour définir les régions agricoles prioritaires.

3. La réalisation des opérations de développement dans les régions agricoles prioritaires nécessitera l'intervention coordonnée de moyens des Etats membres et de moyens communautaires, tant en ce qui concerne les mesures en faveur de la mise en place et de l'aménagement des infrastructures qu'en ce qui concerne celles en faveur de la création et de l'amplification des investissements productifs et celles en faveur de la réadaptation et de la reconversion de la main-d'oeuvre agricole.

#### A. MESURES EN FAVEUR DE LA CREATION ET DE L'AMPLIFICATION DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS DANS LES REGIONS AGRICOLES PRIORITAIRES

Afin de stimuler, dans le cadre des opérations de développement, l'implantation d'entreprises économiquement saines des secteurs industriel, artisanal et de services :

a) la Commission

i) accordera, en application du règlement proposé en annexe I, aux entreprises économiquement saines, industrielles, artisanales ou de services une prime spéciale de 1.500 unités de compte par emploi créé et occupé par des agriculteurs cessant leur activité agricole ou par leurs descendants directs pour les projets s'inscrivant dans le cadre des opérations de développement, en prélevant les fonds nécessaires à cet effet sur la section orientation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole;

ii) accordera, en application du règlement proposé en annexe II, aux entreprises une bonification d'intérêts pour les prêts destinés à des investissements productifs pour les projets s'inscrivant dans le cadre des opérations de développement;

iii) prendra soin, dans l'utilisation des articles 92 à 94 du traité CEE, que les objectifs poursuivis par les opérations de développement régional soient atteints de la façon la plus efficace possible.

Les mesures qui sont actuellement examinées par la Commission avec le concours des Etats membres et qui tendent à la coordination des régimes généraux d'aides à finalité régionale, apporteront une contribution efficace au renforcement de l'action des Etats membres en matière d'aides dans les régions agricoles prioritaires situées à la périphérie de la Communauté, du fait de

la fin de la surenchère en matière d'aides entre Etats membres et de la limitation de l'intensité de ces aides dans les régions centrales.

La Commission prendra particulièrement en considération, dans son appréciation des régimes généraux d'aides à finalité régionale qui s'appliquent aux régions périphériques, ainsi que dans la recherche de solutions appropriées pour la coordination de ces régimes d'aides dans ces régions, les nécessités qui résultent de la priorité des opérations de développement entreprises.

Pour les régions agricoles prioritaires qui se situeraient dans les régions centrales, des dérogations au plafond d'intensité des aides prévu dans ces régions permettront, lorsque cela sera nécessaire, l'octroi des aides communautaires s'ajoutant aux aides nationales actuelles pour chaque projet se plaçant dans le cadre d'opérations de développement.

L'attitude positive de la Commission prévaudra également à l'égard des moyens d'action nouveaux que les Etats membres pourraient être justifiés à introduire s'il apparaissait que les régimes d'aides actuellement en vigueur ne fournissent pas les incitations suffisantes en faveur des régions agricoles prioritaires. A l'intérieur des régions centrales, pour des zones d'aides délimitées et si le respect des principes de spécificité régionale s'avère insuffisant, des modulations au plafond d'intensité des aides pourront être apportées.

La Commission, par ailleurs, dans le cadre de l'examen permanent des régimes d'aides fera, le cas échéant, conformément à l'article 93 paragraphe 1 du traité CEE, toutes les propositions concernant les mesures qui lui paraissent nécessaires pour qu'une priorité effective soit accordée aux opérations réalisées dans les régions agricoles prioritaires dans l'attribution des incitations financières prévues.

En outre, la Commission envisage de procéder, en accord avec les Etats membres, à la publication régulière, à l'intention des investisseurs privés, d'un inventaire des principaux régimes généraux d'aides à finalité régionale appliqués par les Etats membres en faveur des investissements dans l'industrie;

iv) a proposé au Conseil l'organisation d'un réseau d'information pour les investisseurs privés et publics susceptibles de participer à la réalisation des opérations retenues, en collaboration, le cas échéant, avec les organismes de ce type existant dans les Etats membres (voir article 10 de la proposition de décision relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional).

b) Les Etats membres

i) outre l'intensification des investissements d'infrastructure, devront apporter à chaque opération de développement dans son ensemble une aide financière qui constitue la contrepartie de l'Etat membre intéressé au concours du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole;

ii) devront veiller, lorsqu'elles auront été définitivement mises au point, à l'application stricte des mesures qui sont actuellement examinées par la Commission avec le concours des Etats membres et qui tendent à la coordination des régimes généraux d'aides à finalité régionale;

iii) devront prendre les dispositions nécessaires pour assurer la disponibilité des moyens financiers nécessaires à l'octroi des aides prévues sous i) et ii), en réservant par priorité à ces opérations les moyens financiers dont ils disposent.

B. MESURES EN FAVEUR DE LA MISE EN PLACE ET DE L'AMENAGEMENT DES INFRASTRUCTURES DANS LES REGIONS AGRICOLES PRIORITAIRES

a) Afin d'aboutir à une transformation effective et durable des activités économiques des régions agricoles prioritaires, les Etats membres devront intensifier, dans les régions agricoles prioritaires, leurs efforts d'investissement d'infrastructures.

b) C'est la Banque européenne d'investissement qui détient, de par ses attributions, les instruments de financement les plus aptes à concourir à l'amélioration des conditions de localisation.

c) La Commission utilisera, au cours de la première étape de l'union économique et monétaire, le Fonds européen de bonifications d'intérêts pour le développement régional, notamment dans les régions agricoles prioritaires par l'attribution de bonifications aux prêts destinés au financement des investissements en infrastructures à réaliser dans le cadre des opérations de développement dans les régions agricoles prioritaires, que ces prêts soient accordés par la Banque européenne d'investissement ou par tout autre organisme financier (cf. annexe II).

C. MESURES EN FAVEUR DE LA READAPTATION ET DE LA RECONVERSION DE LA MAIN-D'OEUVRE AGRICOLE DANS LES REGIONS AGRICOLES PRIORITAIRES

Afin de faciliter l'utilisation de la meilleure des ressources humaines, et notamment le reclassement des travailleurs qui quittent l'agriculture dans les autres secteurs de l'économie, la Communauté se doit d'inclure les problèmes de ces régions parmi les domaines d'intervention du Fonds social européen. A ce titre, le Conseil et la Commission, dans le cadre de leurs compétences respectives, devront prendre les mesures nécessaires pour qu'une partie des moyens mis à la disposition du Fonds social européen soit utilisée dans ces régions.

A ces fins, la Commission :

- proposera au Conseil, au titre de l'article 4 de la décision n° 71/66.CEE du 1er février 1971 concernant la réforme du Fonds social européen (1), de retenir les problèmes des régions agricoles prioritaires parmi les domaines d'intervention du Fonds social;
- lors de l'agrément et qu'elle sera amenée à donner sur les demandes introduites au titre de l'article 5 de la même décision, retiendra comme programmes devant encadrer les opérations montées pour l'utilisation du Fonds social dans les régions agricoles prioritaires, les opérations établies au sens de la présente communication.

#### IV

Les propositions de la Commission tendent à mettre en oeuvre les moyens nécessaires pour donner un début de solution aux problèmes résultant de la mutation de l'économie des régions agricoles prioritaires.

Ces mesures comportent les interventions des Etats membres et celles de la Communauté (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, Fonds européen de bonifications d'intérêts pour le développement régional, Fonds social européen, Banque européenne d'investissement) pour la création et l'aménagement d'infrastructures et la réalisation de projets d'investissements directement productifs.

La Commission estime en outre opportun que, dans le cadre des priorités d'ensemble retenues par le troisième programme de politique économique à moyen terme, la Banque européenne d'investissement puisse développer ses interventions, notamment au titre de l'article 130 a) du traité CEE, dans les régions agricoles prioritaires. Un tel développement peut poser le problème de l'accès de la Banque européenne d'investissement au marché de capitaux dans les Etats membres, problèmes qui doit être étudié par la Communauté.

Si les présentes dispositions, ainsi que l'application des dispositions de la proposition de décision relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional, ne suffisent pas à donner un début de solution aux problèmes régionaux prioritaires, compte tenu des indications données par le troisième programme de politique économique à moyen terme, la Commission présentera au Conseil des propositions complémentaires pour faciliter la solution des problèmes prioritaires en cause.

---

(1) J.O. n° L 28 du 4.2.1971

ANNEXE I

Proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant le financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, de projets s'inscrivant dans le cadre d'opérations de développement dans les régions agricoles prioritaires

---

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 43,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

vu l'avis du Comité économique et social,

considérant que le Conseil et les représentants des gouvernements des Etats membres ont, le 22 mars 1971, pris la résolution (1) de statuer, sur proposition de la Commission, sur les mesures nécessaires pour donner durant la première étape de la réalisation de l'union économique et monétaire par des actions dans le domaine régional et structurel, un début de solution aux problèmes prioritaires, compte tenu des indications données par le troisième programme de politique économique à moyen terme, en particulier en dotant la Communauté des moyens appropriés dans le cadre des traités en vigueur;

considérant que le troisième programme de politique économique à moyen terme, arrêté par le Conseil le 9 février 1971 (71/107/CEE) (2), précise que le développement équilibré de la Communauté exige qu'à la responsabilité des Etats membres s'ajoute une responsabilité de la Communauté à l'égard de certains problèmes régionaux d'intérêt commun et qu'un choix prioritaire conduit à retenir entre autres l'impact régional des principales politiques communes, et surtout de la politique agricole commune, qui doivent être articulées avec une politique régionale tendant à promouvoir des activités économiquement saines dans les régions affectées par l'évolution agricole;

considérant que, le 25 mars 1971, le Conseil a pris la résolution d'entreprendre des actions communes dans le domaine structurel, comprenant entre autres des mesures en faveur de ceux qui souhaitent cesser l'activité agricole, tout en précisant que les Etats membres et la Communauté mettront en place un système d'incitation au développement régional favorisant la création d'emplois, notamment dans des régions présentant un excédant important de population agricole active;

---

(1) J.O. n° C 28 du 23.3.1971

(2) J.O. n° L 49 du 1.3.1971

considérant que le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, est destiné entre autres à faciliter la mutation agricole;

considérant que cette mutation doit être encouragée par le financement de projets s'inscrivant dans le cadre d'opérations de développement;

considérant que ces opérations de développement doivent comporter la création d'un nombre suffisant d'emplois non agricoles pour des personnes cessant leur activité agricole et pour leurs descendants directs;

considérant que, pour être efficaces, les moyens disponibles doivent être concentrés sur un nombre limité de régions agricoles à développer en priorité;

considérant que, dans un premier stade, la présente action de développement régional doit porter sur des régions qui, ayant une structure agricole dominante, accusent le plus de retard de développement et présentent un excédent important de population active agricole;

considérant qu'une intervention du Fonds de mille cinq cents unités de compte par emploi susceptible d'être occupé par des agriculteurs constitue une participation appropriée;

considérant que cette intervention du Fonds à concurrence de deux cent cinquante millions d'unités de compte pour une durée de cinq ans permet de donner un début de solution aux problèmes posés par la mutation de l'économie des régions agricoles prioritaires et constitue en même temps une participation adéquate par rapport aux autres tâches du Fonds;

considérant que les mesures envisagées revêtent un intérêt communautaires et visent à réaliser les objectifs définis à l'article 39 paragraphe 1 alinéa a) du traité, y compris les modifications de structure nécessaires au bon fonctionnement du marché commun; que de telles mesures favorisant la mutation des personnes occupées dans l'agriculture vers des emplois non agricoles contribuent au développement rationnel de la production agricole par des actions positives compensant les effets de la rationalisation dans ce domaine; qu'elles constituent dès lors, une action commune au sens de l'article 6 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune (1),

A ARRETE LE PRESENT REGLEMENT :

#### Article premier

1. En vue de faciliter la mutation du secteur agricole, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation (Fonds), participe au financement de projets entraînant, dans le cadre d'opérations de développement des régions agricoles prioritaires, la création d'emplois permanents non agricoles susceptibles d'être

---

(1) J.O. n° L 94 du 28.4.1970

occupés par des personnes cessant leur activité agricole et par leurs descendants directs.

2. Par projet, on entend tout investissement public, semi-public ou privé qui entraîne la création d'au moins vingt emplois non agricoles destinés à des personnes cessant leur activité agricole et à leurs descendants directs.

3. Par activité agricole, on entend toute activité ayant pour objet la production de produits agricoles réalisée soit par des exploitants, soit par des salariés ou des aides familiaux, à plein temps ou à temps partiel.

## Article 2

1. Sont à considérer comme régions agricoles prioritaires les régions qui répondent cumulativement aux critères suivants :

- le pourcentage de la population active employée dans l'agriculture y est supérieur à la moyenne communautaire,
- le produit intérieur brut par habitant au coût des facteurs y est inférieur à la moyenne communautaire,
- le pourcentage de la population active employée dans l'industrie y est inférieur à la moyenne communautaire.

2. Peuvent en outre être considérées comme régions agricoles prioritaires au sens du présent règlement des zones répondant à ces trois critères et qui accusent un important excédant de population active agricole, alors que dans ces zones se situent dans des régions ne répondant pas dans leur ensemble aux critères définis au paragraphe 1. Le coût total des primes octroyées aux projets se situant dans ces zones ne peut dépasser dix pour cent du coût prévisionnel total pour l'action commune définie au présent règlement. Toutefois, cette limite pourrait être portée à un maximum de vingt pour cent si la Commission constatait que des décisions concernant les projets des régions prioritaires au sens du paragraphe 1 en laissant la possibilité. A cette fin, la Commission procédera à un examen annuel des engagements prévisionnels reportables au sens de l'article 6 paragraphe 2.

3. La Commission arrête la liste des régions après consultation du Comité permanent de développement régional et du Comité permanent des structures agricoles.

### Article 3

1. Pour pouvoir bénéficier du concours du Fonds chaque projet doit répondre cumulativement aux critères suivants :

- a) s'inscrire dans le cadre d'une opération de développement visée à l'article 4;
- b) offrir une garantie suffisante quant à son effet économique durable;
- c) assurer aux travailleurs occupés un revenu et des conditions de travail comparables à ceux dont bénéficient les activités non agricoles de même nature localisées dans les régions.

2. Les projets ayant pour objet la commercialisation et la transformation des produits agricoles bénéficient du concours du Fonds en priorité par rapport aux autres projets.

### Article 4

1. L'Etat membre intéressé soumet à la Commission des opérations de développement constituant chacune un ensemble cohérent de projets d'investissements économiquement sains ayant pour objet des infrastructures, des activités industrielles, artisanales, de services, et devant être un élément déterminant du développement économique de la région susceptible de permettre la création d'un nombre significatif d'emplois pour les personnes cessant leur activité agricole et pour leurs descendants directs.

2. L'Etat membre intéressé doit préciser notamment pour chaque opération :

- les objectifs quant aux activités et aux emplois à créer, aux infrastructures et aux investissements à réaliser dans les secteurs industriel, artisanal de service, ainsi qu'à la formation professionnelle à promouvoir,
- la nature des réalisations envisagées et les modalités de leur contribution à l'ensemble de l'opération;
- les moyens tant nationaux et régionaux que communautaires à mettre en oeuvre,
- les organismes ou personnalités désignés par les autorités publiques et responsables de la conduite sur place de l'ensemble des opérations.

### Article 5

L'ensemble des mesures prévues par le présent règlement constitue une action commune au sens de l'article 6 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 729/70.

#### Article 6

1. La durée envisagée de l'action commune visée au présent règlement est de cinq ans.
2. Le coût prévisionnel total à la charge du Fonds de cette action commune s'élève à deux cent cinquante millions d'unités de compte, soit en principe vingt-cinq millions d'unités de compte par semestre. Les crédits non engagés d'un semestre peuvent être reportés une seule fois au semestre suivant à concurrence de vingt-cinq millions d'unités de compte.

#### Article 7

1. Le Fonds peut accorder son concours à des projets visés à l'article 3 sous forme de subventions en capital versées en une seule fois et qui sont de mille cinq cents unités de compte par emploi nouvellement créé et susceptible d'être occupé par une personne ayant cessé l'activité agricole ou par un de ses descendants directs.
2. L'intervention du Fonds ne doit pas altérer les conditions de concurrence d'une manière incompatible avec les principes contenus dans les dispositions du traité en la matière.
3. La Commission veille à ce que les activités du Fonds soient en harmonie avec celles de la Banque européenne d'investissement, du Fonds social européen et du Fonds européen de bonification d'intérêts pour le développement régional.

#### Article 8

1. Pour pouvoir bénéficier du concours du Fonds, le projet doit avoir recueilli l'avis favorable de l'Etat membre sur le territoire duquel ce projet doit être exécuté.
2. L'Etat membre sur le territoire duquel le projet est à exécuter, participe au financement du projet.

#### Article 9

Bénéficient du concours du Fonds, les personnes physiques ou morales ou leurs groupements supportant en dernier ressort, en totalité ou en partie, la charge financière de la réalisation du projet.

#### Article 10

1. Les demandes de concours du Fonds doivent être présentée à la Commission deux fois par an avant le 1er juillet et le 1er janvier. La Commission doit prendre une décision au fond pendant le semestre qui suit la date limite pour l'introduction des demandes.

2. Les demandes de concours du Fonds doivent être introduites par l'intermédiaire de l'Etat membre intéressé.

3. Une demande de concours doit être accompagnée d'un engagement écrit du demandeur de respecter pour chaque emploi créé pour lequel il reçoit un concours et qui doit être occupé par une personne ayant cessé l'activité agricole ou par un de ses descendants directs, les obligations visées à l'article 3 paragraphe 1 alinéa c).

4. Les données que doivent comporter les demandes et la forme de leur présentation sont déterminées selon la procédure prévue à l'article 13 du règlement (CEE) n° 729/70.

#### Article 11

1. Pour chaque projet introduit conformément à l'article 10, la Commission consulte le Comité permanent de développement régional sur les aspect régionaux.

2. La Commission décide sur le concours du Fonds selon la procédure prévue à l'article 7 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 729/70.

3. La décision de la Commission est notifiée à l'Etat membre intéressée ainsi qu'aux bénéficiaires.

#### Article 12

Les demandes de concours du Fonds introduites auprès de la Commission et concernant les projets n'ayant pu bénéficier de ce concours en raison de l'insuffisance des moyens disponibles peuvent être reportées à la période d'introduction suivante par les Etats membres concernés et en accord avec les demandeurs. Les demandes de reports doivent être présentées à la Commission dans un délai maximum de trente jours à partir de la date à laquelle l'Etat membre a reçu notification du résultat de la procédure à l'article 11. Une demande de concours ne peut cependant être reportée qu'une seule fois.

#### Article 13

Le concours du Fonds est consenti par l'intermédiaire d'organismes désignés à cet effet par l'Etat membre intéressé, après justification que les emplois pour lesquels le concours du Fonds a été octroyé sont occupés par les personnes visées à l'article 7 paragraphe 1.

#### Article 14

1. Dans le cas où un projet ayant fait l'objet d'une décision de concours n'est pas exécuté comme prévu, ou si certaines conditions imposées ne sont pas remplies, le concours du Fonds peut être suspendu, réduit ou supprimé selon la procédure prévue à l'article 7 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 729/70.

2. La décision de la Commission est notifiée à l'Etat membre intéressé ainsi qu'aux bénéficiaires.

#### Article 15

1. Sans préjudice des dispositions de l'article 8 du règlement (CEE) n° 729/70, les Etats membres prennent, conformément aux dispositions législatives réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour récupérer les sommes payées par la Communauté, en cas de non-respect de l'engagement visé à l'article 10 paragraphe 3. Ils informent la Commission des mesures appliquées et lui communiquent notamment de façon régulière l'état des procédures administratives ou judiciaires qui y sont relatives.

2. Les sommes à récupérer sont recouvrées à la diligence des Etats membres et versées à la Communauté dans les six mois suivant la date du recouvrement.

#### Article 16

Lorsqu'il est fait application de la procédure prévue à l'article 15 paragraphe 1 dans un délai inférieur à cinq ans à compter de la date d'octroi du concours au bénéficiaire, les sommes recouvrées sont majorées d'un intérêt calculé aux taux de huit pour cent par an. Toutefois, le bénéficiaire n'est pas redevable desdits intérêts lorsqu'il peut prouver qu'il n'a pas pu respecter ses engagements pour des raisons indépendantes de sa volonté.

#### Article 17

La Commission arrête les modalités d'application du présent règlement. En ce qui concerne les modalités d'application des articles 13, 15 et 16 la procédure prévue à l'article 13 du règlement (CEE) n° 729/70 est applicable.

#### Article 18

Le présent règlement entre en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre.

ANNEXE II

Proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif au Fonds européen de bonifications d'intérêts pour le développement régional

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment ses articles 235 et 209,

vu la décision du Conseil, du ....., relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional et notamment son article 7 paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

vu l'avis du Comité économique et social,

considérant que le Conseil, par sa décision du ....., a institué le Fonds européen de bonifications d'intérêts pour le développement régional; que cette décision prévoit que les règles de fonctionnement et les principes d'attribution du Fonds sont à arrêter par le Conseil sur proposition de la Commission;

considérant que cette décision désigne les régions qui sont à développer par priorité dans le cadre d'une action communautaire et que le financement, par la Banque européenne d'investissement ou par d'autres institutions financières, des projets d'investissement pour le développement de ces régions, peut faire l'objet d'une aide communautaire;

considérant que les projets d'investissement, pour pouvoir bénéficier d'une intervention du Fonds, doivent s'inscrire dans le cadre d'un plan de développement régional ou d'un autre ensemble cohérent d'actions en vue du développement des régions concernées;

considérant que l'intervention du Fonds est de nature complémentaire et doit constituer une incitation appropriée pour la réalisation des projets d'investissement; que, par conséquent, le taux de la bonification doit être de trois points au maximum pour une durée de douze ans,

A ARRÊTE LE PRÉSENT RÈGLEMENT :

Article premier

Le Fonds européen de bonification d'intérêts pour le développement régional (Fonds) a pour mission de contribuer au développement des régions prioritaires visées à l'article 1er de la décision du Conseil, du ....., relative à l'organisation de moyens d'action de la

Communauté en matière de développement régional.

#### Article 2

L'intervention du Fonds consiste en des bonifications d'intérêts pour les prêts accordés par la Banque européenne d'investissement ou par d'autres institutions financières, en faveur de projets d'investissement économiquement sains ayant pour objet des infrastructures, des activités industrielles, artisanales ou de services.

#### Article 3

1. Pour pouvoir bénéficier du concours du Fonds, les projets doivent s'inscrire dans le cadre d'un plan de développement régional ou de tout autre ensemble cohérent de projets d'investissement constituant un élément déterminant du développement économique de la région concernée.

2. Les plans de développement régional ou les autres ensembles cohérents de projets doivent avoir fait l'objet d'une consultation du comité permanent de développement régional (Comité) et avoir recueilli l'accord de la Commission.

#### Article 4

1. La bonification d'intérêt est de trois points au maximum et pour une durée de douze ans.

2. La bonification est accordée sous forme de montants annuels.

3. L'intervention du Fonds ne doit pas altérer les conditions de concurrence d'une manière incompatible avec les principes contenus dans les dispositions du traité en la matière.

4. Bénéficiaire du concours du Fonds, les personnes physiques ou morales ou leurs groupements supportant en dernier ressort, en totalité ou en partie, la charge financière de la réalisation du projet.

#### Article 5

1. Les demandes de concours du Fonds doivent être introduites par l'intermédiaire de l'Etat membre sur le territoire duquel le projet est à exécuter et être accompagnées de l'avis favorable de cet Etat membre.

2. Les demandeurs et l'Etat membre sur le territoire duquel le projet est à exécuter doivent fournir à la Commission, lors de l'introduction des demandes, tous les éléments nécessaires pour permettre l'appréciation de la conformité des projets aux conditions précisées aux articles 2 et 3.

#### Article 6

1. La Commission décide sur l'octroi de la bonification d'intérêt après consultation du Comité.
2. La décision de la Commission doit intervenir pendant le semestre qui suit la date d'introduction de la demande.

#### Article 7

La Commission s'assure que la réalisation des projets bénéficiant du concours du Fonds est conforme aux conditions du présent règlement. Les Etats membres et les investisseurs mettent à la disposition de la Commission toute information nécessaire à cet effet.

#### Article 8

1. Les crédits nécessaires au Fonds sont inscrits à un chapitre spécial du budget des Communautés.
2. Chaque année, sur la base de l'avant-projet établi par la Commission, sont inscrits dans le budget des Communautés européennes les crédits autorisés pour le fonctionnement du fonds au cours de l'exercice en cause.
3. Le règlement financier pris en exécution des dispositions de l'article 209 du traité détermine les modalités selon lesquelles les dépenses peuvent être autorisées pour une période correspondant à celle de la durée de la bonification.

#### Article 9

Avant le 1er juillet de chaque année, la Commission présente au Conseil et au Parlement européen un rapport sur l'activité du Fonds au cours de l'année écoulée.

#### Article 10

La Commission est chargée d'arrêter, après consultation du Comité, les modalités d'application du présent règlement.

#### Article 11

Le présent règlement entre en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre.

---

9 mars 1972

PARLEMENT EUROPEEN

Rapport  
fait au nom de la commission économique  
par M. Karl MITTERDORFER

sur la communication et les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 76/71) relatives aux actions communautaires de politiques régionale dans les régions agricoles prioritaires de la Communauté. (\*)

A.

...

B.

EXPOSE DES MOTIFS

Remarque préliminaire

1. Les deux propositions de règlement relatives à des mesures d'amélioration structurelle que présente la Commission des Communautés européennes complètent la proposition de décision relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional, qui n'a pas encore été adoptée par le Conseil. En présentant ces deux propositions, la Commission entend obtenir la mise en oeuvre en 1971, tout au moins pour le secteur de l'agriculture, d'une politique régionale d'amélioration structurelle telle qu'elle l'avait envisagée en 1969 pour l'ensemble de l'économie de la Communauté. Les deux nouvelles propositions de règlement doivent permettre de faire appel au concours du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, et à celui d'un Fonds européen de bonification d'intérêts pour financer des projets présentant une importance du point de vue structurel. La Commission souligne que les deux règlements sont conformes aux objectifs de l'union économique et monétaire, au troisième programme de politique économique à moyen terme et au programme de structures agricoles.

2. La commission économique a examiné les deux propositions de règlement en présence des représentants de la Commission. Les commentaires qui suivent tiennent compte à la fois des résultats de cet échange de vues entre la commission économique et la Commission et de la communication qui précède le texte des deux propositions de règlement.

3. Il importe de noter qu'il y a une différence fondamentale dans la façon de considérer ces actes législatifs selon que l'on se place au point de vue de la commission économique ou à celui de la commission de l'agriculture. Du point de vue agricole, les propositions apparaissent comme parachevant la réforme de l'agriculture européenne. Du point de

---

(\*) Document de séance n° 264/71 du 9 mars 1972

... de la Commission économique, elles ne constituent qu'un premier pas très timide dans le sens de la réalisation d'une politique commune des structures. La commission économique s'est efforcée de tenir compte, dans sa proposition de résolution, non seulement des remarques de la commission des finances et des budgets et de la commission des affaires sociales et de la santé publique, mais aussi de cette différence de point de vue. Aussi recommande-t-elle au Parlement d'approuver les deux propositions de règlement, en raison de leur importance sur le plan de l'agriculture, tout en faisant observer qu'elle n'est pas absolument convaincue que ces règlements doivent avoir des effets favorables sur le plan des structures. La commission juridique renvoie aux paragraphes 11 et 12 de sa proposition de résolution, dans lesquels elle souligne, rejoignant en cela la commission de l'agriculture, qu'à son avis, la proposition de règlement I n'apporte qu'un complément modeste aux propositions de la Commission relatives à la réforme de l'agriculture, et que le financement par le F.E.O.G.A. - section orientation - de la création d'emplois non agricoles ne saurait constituer qu'une formule transitoire.

I. Règlement concernant le financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, de projets d'amélioration structurelle

4. Ce règlement a essentiellement pour objet de coordonner les effets de la mise en oeuvre de la politique agricole commune sur le plan régional avec la réalisation d'une politique communautaire d'amélioration des structures régionales. Il doit permettre de favoriser le développement d'activités économiquement saines dans des régions à prédominance agricole particulièrement déshéritées. Eu égard à l'évolution de plus en plus défavorable qui se dessine dans certaines régions agricoles, il importe de noter que la Commission compte recourir aux possibilités qu'offre le F.E.O.G.A., section orientation.

Les bénéficiaires

5. La Commission voudrait obtenir que le F.E.O.G.A., section orientation, puisse intervenir en faveur d'investissements publics, semi-publics ou privés qui entraînent la création d'au moins 20 emplois non agricoles. Ces nouveaux emplois devraient être attribués aux personnes qui ont cessé leur activité agricole ou à leurs descendants directs et leur procurer un travail permanent.

Création de nouveaux emplois

6. A la suite des explications ultérieurement fournies, la commission économique s'est enquis des raisons pour lesquelles la Commission n'avait pas donné une description plus détaillée des emplois à créer dans les régions agricoles. Elle a pris acte du fait que la Commission souhaitait dans un premier temps ne pas se lier sans restriction et qu'elle avait opté pour un nombre minimum de 20 emplois non agricoles parce qu'elle estimait que ce nombre constituait en l'occurrence un

minimum et non un maximum. En outre, il ressort des réponses des représentants de la Commission que cette institution voulait conserver une certaine liberté d'action.

Certains membres ont fait remarquer que l'obligation de créer au moins 20 emplois était de nature à limiter le champ d'application du règlement, surtout dans le secteur des services, et ont souhaité que ce minimum ne soit pas défini si rigoureusement. Ils estiment que l'on peut très bien concevoir le développement d'activités ne nécessitant pas 20 emplois, par exemple dans le secteur du tourisme. En tout cas, en considération des constatations formulées dans la suite du texte, la commission économique eût souhaité que la Commission définisse avec plus de précision, à l'article 1er de sa proposition de règlement, la nature des emplois créés dans les régions agricoles dés-heritées.

#### Les critères régissant le concours du F.E.O.G.A., section orientation

7. Sont à considérer comme régions agricoles prioritaires, selon la Commission, les régions agricoles répondant aux caractéristiques suivantes : le pourcentage de la population active employée dans l'agriculture y est supérieur à la moyenne communautaire. En outre, le produit intérieur brut par habitant au coût des facteurs y est inférieur à la moyenne communautaire. Enfin, le pourcentage de la population active employée dans l'industrie y est inférieur à la moyenne communautaire. Peuvent, en outre, être considérées comme régions agricoles prioritaires les régions qui, tout en n'étant pas caractérisées par une activité agricole prédominante, englobent des zones économiques répondant simultanément aux caractéristiques décrites ci-dessus.

8. La commission économique a demandé comment de semblables délimitations pourront être établies en pratique. A quel niveau se situe la moyenne communautaire en ce qui concerne le pourcentage de la population active, le produit intérieur brut par habitant au coût des facteurs et le pourcentage de la population active employée dans l'industrie ? Comment cette "régionalisation" pourrait s'effectuer statistiquement ? A son avis, il ne suffit pas de prévoir dans une disposition que l'établissement de la liste des régions, autrement dit la régionalisation, ne pourra s'effectuer qu'après consultation du Comité permanent de développement régional et du Comité permanent des structures agricoles.

En se référant à la résolution du Parlement européen sur l'état des travaux d'harmonisation des statistiques (doc. 178/1971 - Rapporteur : M. Clemens Riedel), la commission économique souhaite que la Commission européenne poursuive vigoureusement son effort tendant à l'harmonisation des méthodes d'enquêtes statistiques régionales.

9. A ces objections la Commission a répondu qu'une définition de ces régions donnerait lieu à des négociations sans fin au Conseil, et reporterait par conséquent aux calendes grecques l'adoption du règlement. En outre, eu égard aux habitudes institutionnelles, il est préférable que la Commission arrête la liste des régions pouvant bénéficier

du concours du Fonds en s'appuyant sur les résultats de la consultation du Comité permanent de développement régional.

10. La commission économique sait que la Commission a une idée très précise des régions qui pourraient bénéficier du concours du F.E.O.G.A., section orientation. Aussi regrette-t-elle, en dépit des raisons invoquées, que le document présenté ne contienne pas une liste des régions bénéficiaires. Pourquoi la Commission ne montrerait-elle pas, statistiques et commentaires à l'appui, quelles sont les régions de la Communauté qui n'ont pu jusqu'ici avoir part aux avantages qu'offre un marché élargi ? Doit-elle réellement attendre pour le faire que des institutions qui ne sont pas encore créées lui communiquent leur avis ? En procédant de la sorte, la Commission convaincra difficilement les gouvernements de la nécessité d'une action communautaire énergique dans le domaine de la politique des structures.

11. Les résultats des premiers débats qui ont eu lieu au sein du Conseil sur divers problèmes de politique structurelle, le 20 octobre 1971, semblent donner raison à la commission économique. Le représentant de la Commission a déclaré devant la commission économique qu'en s'efforçant de mettre en oeuvre une politique structurelle, la Commission foule un terrain nouveau de la politique d'intégration. C'est pourquoi il faut tenir compte tout particulièrement de la souveraineté des Etats dans ce domaine. Ces considérations ont amené la Commission à se montrer particulièrement prudente dans ses propositions. Dans toutes les tentatives qu'elle a faites pour définir des régions, elle a pris en considération la compétence des Etats membres.

12. A l'invitation qui lui était adressée d'entreprendre une action lui permettant d'avoir enfin elle aussi part aux efforts visant à influencer la coopération entre des régions situées de part et d'autre d'une même frontière, la Commission a répondu qu'elle s'attachait à faire valoir ses conceptions en ce domaine. Comme les années passées, force est à la commission économique de constater que jusqu'ici, la Commission n'est pas intervenue suffisamment dans les contacts bilatéraux qui existent entre certains pays membres pour favoriser la coopération entre des régions frontalières appartenant à différents Etats membres de la Communauté. L'affirmation selon laquelle la Commission doit, en ce domaine, tenir compte de la souveraineté des différents Etats membres ne satisfait pas la commission économique, attendu que la Communauté tend à la réalisation d'une union économique et monétaire.

Les caractéristiques des projets pouvant bénéficier du concours du Fonds - Les crédits alloués, la durée du concours et le rôle des Etats membres

13. Les caractéristiques qu'énonce la Commission dans sa proposition de règlement peuvent difficilement être jugées dans le détail étant donné la forme lapidaire sous laquelle elles sont présentées. Il apparaît évident que ces projets doivent s'inscrire dans le cadre d'une opération de développement régional, qu'ils doivent garantir un effet économique durable et assurer des conditions de revenu et d'emploi suffisantes.

14. Toutefois, la priorité qui est accordée aux projets ayant pour objet la commercialisation et la transformation de produits agricoles nous amène à formuler quelques observations, étant donné que la pauvreté relative de certaines régions est imputable à la prédominance de l'activité agricole et non à la pénurie d'activités agricoles de transformation. A cette observation, la Commission a objecté que pour bénéficier d'un crédit de 250 millions d'unités de compte échelonné sur 5 ans, au titre du F.E.O.G.A., ces projets doivent favoriser les activités agricoles et que la décision du 22 mars 1971 relative à la restructuration de l'agriculture prévoit une priorité pour la commercialisation des produits agricoles.

Cela signifie qu'il n'est pas question, pour ces régions agricoles, d'une politique structurelle qui ait aussi pour objet les autres secteurs économiques déficients de ces régions et ceux qui y travaillent.

Dans ces conditions, s'il est vrai que le règlement proposé ouvrira une nouvelle possibilité d'aide à l'amélioration des structures agricoles, on est encore loin d'une réforme générale des structures régionales !

15. En tout cas, il faut éviter que des actions de restructuration financées à l'aide de fonds européens, si modeste soient-ils, aboutissent en fin de compte à conserver des activités économiques qui, dans la perspective de la rationalisation provoquée par l'effet du marché commun, ne méritent à vrai dire pas d'être encouragées.

16. Le choix des priorités ne doit pas procéder uniquement de considérations de politique budgétaire et de politique agricole. La commission économique aurait souhaité que la décision concernant les activités économiques à développer en priorité dans une région donnée soit prise de préférence en fonction des possibilités de modifier les structures de cette région. Alors que l'on progresse dans la voie de l'union économique et monétaire, il importe de ne pas laisser des considérations de technique budgétaire peser sur l'objectif final.

17. On peut très bien concevoir l'implantation d'industries ayant un avenir technologique dans des régions qui ont actuellement une structure agricole prédominante et qui sont de plus en plus défavorisées. Les entreprises à créer doivent pouvoir compter sur un personnel qualifié, ce qui implique l'existence de centres de formation professionnelle pouvant assurer la reconversion des adultes et la formation des jeunes, de façon que les entreprises qui pourraient se constituer dans les régions dont il s'agit de rétablir l'équilibre atteignent un niveau de technicité comparable à celui des autres entreprises de la région ou des entreprises dont elles seront peut-être des filiales. Or, on peut douter que 250 millions d'u.c. répartis sur 5 ans suffisent à cet effet. La commission économique prend acte de la déclaration du représentant de la Commission selon laquelle lorsque ce règlement sera en vigueur depuis cinq ans, la Communauté aura progressé en matière de politique

structurelle. et d'autres crédits pourront alors être mobilisés. On se reportera, à ce sujet, aux pages 23 et 24 de l'avis de la commission des affaires sociales et de la santé publique.

18. Ce sont les Etats intéressés par les aides qui établissent si les projets d'investissement sont "économiquement sains". Indépendamment du fait qu'elle se demande comment la Commission peut a priori s'assurer du caractère économiquement sain des projets d'investissement en faveur de personnes ayant cessé leur activité agricole et de leurs descendants directs, la commission économique s'interroge sur les raisons qui ont incité la Commission à laisser aux Etats membres le soin de préciser les moyens communautaires à mettre en oeuvre. Comment une conception européenne peut-elle être réalisée de façon autonome si l'on adopte une telle procédure ?

19. En réponse à de telles objections, la Commission fait valoir qu'elle doit tenir compte que les Etats membres ne sont pas particulièrement favorables à des interventions communautaires dans le domaine de la politique structurelle et que les crédits que la Commission aurait à accorder seraient de toute façon très réduits. Il se peut que la Commission ait établi un diagnostic exact. Il n'empêche qu'elle devrait mener une politique d'information suivie afin de parvenir, au fil des ans, à convaincre les Etats membres que l'on ne peut s'engager dans la voie d'une union économique sans disposer d'instruments autonomes dans le domaine de la politique structurelle.

20. Bien qu'elle connaisse les difficultés que la Commission rencontre pour mettre au point un éventail d'instruments appropriés en matière de politique structurelle, la commission économique a l'impression que la Commission est par trop en position de faiblesse pour négocier avec le Conseil. Les négociations en vue de l'établissement d'un programme de politique structurelle qu'elle mène avec le Conseil, depuis 1969, semblent confirmer cette opinion. L'argument sans cesse invoqué selon lequel la politique des structures relève principalement de la compétence des Etats ne saurait justifier, eu égard aux objectifs ambitieux que les Etats membres se sont assignés par la conclusion des traités de Rome, les retards sans fin apportés à l'action de la Communauté dans le domaine de la politique des structures.

21. Pour la création de nouveaux emplois, le Fonds accorde une subvention en capital, versée en une seule fois, d'un montant de 1.500 unités de compte, par emploi nouvellement créé.

Il n'a pas été possible à la commission économique d'avoir connaissance des modalités selon lesquelles cette somme avait été calculée. Elle a été informée que l'on avait estimé suffisante la somme de 1.500 u.c. retenue, en considération de l'expérience acquise en matière de création d'emplois. La création d'un emploi occasionne un coût total variant, selon le type d'investissement, entre 10.000 et 20.000 à 30.000 unités de compte. La contribution de la Communauté, qui représente un pourcentage de 7 ou 8% au maximum, n'est donc pas très importante. La commission économique a pris acte de ces déclarations.

Malheureusement, elle continue à douter que de telles subventions permettent à des entreprises "saines" de s'implanter dans des régions agricoles défavorisées. Se référant aux remarques qu'elle avait formulées à ce sujet dans le rapport sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant une décision relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional (doc. 29/70), la commission économique se félicite cependant d'apprendre que le concours du Fonds ne peut altérer les conditions de concurrence d'une manière incompatible avec les principes contenus dans les dispositions de l'article 92 du traité C.E.E.

Le rôle des différentes institutions - L'action conjuguée de la Commission et des Etats membres

22. En ce qui concerne d'une part l'harmonisation des interventions du F.E.O.G.A., de la Banque européenne de bonification d'intérêts pour le développement régional, encore à créer, et d'autre part, la nécessité pour la Commission d'examiner les demandes de concours dans un délai de six mois, la commission économique a formulé quelques objections touchant aux modalités pratiques et aux délais les plus appropriés. Les représentants de la Commission ont rappelé les expériences faites à cet égard par les institutions intéressées et ont estimé qu'il ne fallait pas s'attendre à des difficultés sérieuses. Au cas où les deux propositions de règlement seraient adoptées par le Conseil dans la forme présente, l'avenir démontrera dans quelle mesure les craintes de la commission économique étaient justifiées.

o

o o

23. Après examen du document à l'étude, la commission économique incline à considérer les propositions de la Commission comme des propositions minimales, et à estimer qu'elles ne permettront pas avant longtemps à l'Europe de mener une action globale en matière de structures. Cette constatation n'est pas négligeable, attendu que les représentants de la Commission et du Conseil ne se sont pas fait faute de déclarer qu'aucune union économique ou monétaire ne saurait se concevoir en l'absence d'une politique communautaire en matière de structures régionales.

II. Proposition de règlement relative au Fonds européen de bonification d'intérêts pour le développement régional

24. Ce projet de la Commission prévoit qu'une aide peut être accordée sous forme de bonification d'intérêts lorsque des prêts sont consentis par la Banque européenne d'investissement ou par d'autres institutions financières pour financer des mesures ayant pour objet de développer des régions prioritaires. Le Fonds de bonification d'intérêts est notamment appelé à intervenir pour favoriser le développement économique des régions que la mutation de l'agriculture affecte profondément

et où la population active agricole présente un excédent important. Pour pouvoir bénéficier du concours du Fonds, les projets d'investissement doivent s'inscrire dans le cadre d'un plan de développement régional ou "de tout autre ensemble cohérent d'opérations de développement régional au sens de l'article 4 de la première proposition de règlement". Pour les cinq premières années de fonctionnement du Fonds, on prévoit un coût de la bonification d'intérêts de 50 millions d'u.c. par an.

La commission économique constate à ce sujet que l'intervention du Fonds de bonifications à instituer en vertu de l'article 7 - 1 de la proposition de décision n'est prévue qu'en faveur des régions agricoles prioritaires. Si cela peut apparaître comme justifié en raison de la modicité des crédits prévus, ce n'en est pas moins de nature à confirmer l'impression que la politique des structures régionales s'inspire unilatéralement de considérations de politique agricole.

25. Comme elle l'a déclaré à la commission économique, la Commission a fixé à cinq ans la durée de fonctionnement de ce Fonds de bonification d'intérêts, afin que son intervention corresponde à la durée de l'intervention du F.E.O.G.A., section orientation. Sur ce point par conséquent, la commission économique renvoie aux observations qu'elle a formulées sur la proposition de règlement précédemment examinée.

26. La disposition selon laquelle les projets d'investissement doivent, pour bénéficier du concours du Fonds, s'inscrire dans le cadre d'un plan de développement, paraît justifiée. Il faut seulement rappeler que la commission économique a, lors de l'examen de la proposition de décision de 1969, formulé des objections sérieuses en ce qui concerne la mise au point du plan de développement et les autorités participant à son élaboration. Il convient donc d'insister une nouvelle fois sur la nécessité pour les autorités régionales intéressées de participer dans une mesure déterminante à l'élaboration des plans de développement. Il y a tout lieu de craindre que, dans le domaine de la politique des structures régionales, l'Europe ne soit sur le point de s'engager sur la voie périlleuse comme en fait foi la situation sur le plan national de la centralisation.

#### Les bénéficiaires

27. Peuvent bénéficier du concours du Fonds les projets d'investissement économiquement sains ayant pour objet des infrastructures, des activités industrielles, artisanales ou de services. Sont donc retenus comme projets d'investissement économiquement sains les projets répondant à des critères identiques à ceux énoncés dans le règlement précédemment examiné. Les considérations et commentaires que la commission économique avait formulés à ce propos s'appliquent donc également en l'occurrence. La commission économique estime en outre que la distinction établie entre les activités artisanales et les activités de service est trop vague.

Le Fonds doit poursuivre aussi, dans le cadre des objectifs économiques, des objectifs sociaux, et doit donc accorder une certaine priorité aux projets tendant directement ou indirectement à

à créer dans les régions prioritaires, un nombre d'emplois nouveaux aussi grand que possible.

#### Montant de la bonification d'intérêts

28. La bonification d'intérêts est de 3 points au maximum accordée pendant douze ans sous forme d'annuités. Comme dans le règlement discuté précédemment, il est stipulé que l'intervention du Fonds ne doit pas altérer les conditions de concurrence d'une manière incompatible avec les principes et les dispositions du traité.

29. La commission économique a pris acte du fait qu'il est impossible de modifier la bonification d'intérêts en fonction des différents taux d'intérêt des Etats membres ou en fonction de l'évolution conjoncturelle. Le taux d'intérêt maximum doit être connu par avance et si la Commission propose un maximum de 3 points pour l'intervention annuelle de 50 millions d'unités de compte, c'est parce que cela permettra de toucher 800 à 900 millions d'u.c. d'investissements. Il faut considérer cette intervention communautaire comme un complément aux crédits alloués par l'intermédiaire du règlement précédemment examiné.

#### La procédure de demande

30. En proposant d'adopter les dispositions régissant la procédure de demande que contient le règlement à l'étude, la Commission laisse de nouveau une place importante aux Etats membres. Elle y a été amenée par des considérations analogues à celles qui ont fait l'objet des critiques émises dans la proposition de règlement discutée précédemment. La commission économique renvoie donc aux objections qu'elle a formulées lors de l'examen de la première proposition de règlement. En ce qui concerne l'application pratique de la procédure de demande, elle se demande comment, en cas de difficultés, le contrôle à coup sûr laborieux et la consultation prévue pourront se dérouler dans un délai suffisamment bref pour ne pas entraver l'exécution des projets à financer. Egalement en ce qui concerne la voie hiérarchique à suivre, la commission estime que les différentes instances intéressées auraient dû être désignées plus clairement dans la présente proposition de règlement.

#### Le concours du Fonds

31. La commission économique estime que, dans la procédure prévue à cet égard, il aurait été utile que l'on indiquât les critères suivant lesquels une information est reconnue comme "nécessaire" et par conséquent devant être fournie par les Etats membres et les investisseurs intéressés. La commission économique incline à penser que la Commission fixera ces critères dans les dispositions d'application. Elle souhaiterait cependant d'ores et déjà savoir si le Parlement sera consulté sur ces dispositions d'application. La commission économique attache une importance particulière à cette consultation, le choix des critères devant éliminer toute possibilité de discrimination.

RESOLUTION

du 16 mars 1972

portant avis du Parlement européen sur la communication et les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil relatives aux actions communautaires de politique régionale dans les régions agricoles prioritaires de la Communauté (\*)

Le Parlement européen,

- vu les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (1),
- consulté par le Conseil conformément aux articles 43 et 235 du traité instituant la CEE (doc. 76/71),
- vu sa résolution, du 11 mai 1970, sur la proposition de décision relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional (2),
- vu ses débats du 11 février 1971 sur la question orale n° 13/70 et du 18 novembre 1971 ainsi que la résolution du Conseil du 25 mai 1971, chapitre VII (3),
- vu le rapport de la commission économique et les avis de la commission de l'agriculture, de la commission des affaires sociales et de la santé publique et de la commission des finances et des budgets (doc. 264/71);

A. Quant à la politique des structures régionales

1. critique le fait que le Conseil n'a pas encore statué, à ce jour, sur la proposition concernant une décision relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional, dont il est saisi depuis l'automne 1969;
2. regrette que l'assurance donnée par le Conseil au Parlement européen, en février 1971, d'arrêter au cours de l'année 1971 des décisions de politique structurelle n'ait pas été suivie d'effet et s'inquiète de l'insuffisance qui en résulte de bases juridiques autorisant la Communauté à entamer une action dans le domaine de la politique structurelle;
3. insiste sur le fait qu'il considère comme toujours valables les constatations, exigences et critiques qu'il a émises à propos des tentatives de mise en oeuvre d'une politique communautaire dans le domaine des structures;
4. souligne que la Commission s'est trouvée dans l'obligation, en mai 1971, de proposer au Conseil deux règlements ayant pour objet la restructuration des régions principalement agricoles, sans pouvoir s'appuyer sur aucune décision de principe du Conseil en matière structurelle;

(\*) J.O. n° C 36 du 12.4.1972, p. 28

\* (1) J.O. n° C 90 du 11.9.1971, pp. 14, 19 et 23

\* (2) J.O. n° C 65 du 5.6.1970, p. 22

(3) Débats du Parlement européen n° 133, p. 208 et suivantes et n° 143, p. 182 et suivantes ainsi que J.O. n° C 52 du 27.5.1971, p. 7

5. craint que la communication de la Commission et les propositions de règlement qui lui sont annexées ne contribuent à subordonner la politique structurelle régionale à des politiques sectorielles différemment régies par le traité et non à faire de cette politique une tâche communautaire spécifique;

6. constate l'existence entre l'annexe I et l'annexe II d'une contradiction irréductible dès lors que l'on maintient pour la communication qui les précède le titre d' "Actions communautaires de politique régionale dans les régions agricoles prioritaires de la Communauté";

7. recommande de modifier ce titre afin de répondre de manière globale aux nécessités de la politique structurelle visées dans la communication;

B. I. Quant à la communication sur les actions communautaires de politique régionale

8. prend acte de l'exposé, que contient la communication, sur le niveau de développement des régions à structure principalement agricole;

9. considère que les mesures proposées dans la communication sont utiles, mais insuffisantes au regard des objectifs de la proposition de décision;

10. attend dès lors de la Commission que, en plus des projets de règlement actuellement déposés, elle présente des propositions permettant de conclure que l'on songe sérieusement à une restructuration durable de ces régions par la création d'emplois, principalement dans le secteur artisanal et industriel;

II. Quant à l'annexe I de la communication

11. prend acte des considérants de la proposition de règlement concernant le financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, de projets s'inscrivant dans le cadre d'opérations de développement dans les régions agricoles prioritaires, tout en estimant que le financement par le FEOGA de mesures tendant à créer des emplois non agricoles constitue une formule transitoire;

12. constate que cette proposition de règlement apporte un complément modeste aux propositions modifiées de la Commission relatives à la réforme de l'agriculture;

13. déplore de ne pas avoir connaissance de toutes les données à partir desquelles ont été ou seront calculés les ordres de grandeur du financement et déterminés les bénéficiaires, personnes et objets, et attend de la Commission des précisions à ce sujet;

14. invite la Commission à poursuivre vigoureusement son effort à l'harmonisation des méthodes d'enquêtes statistiques régionales;

15. regrette, eu égard à la nécessité de préserver l'intérêt de la politique structurelle générale, que la proposition de règlement établisse les priorités essentiellement à partir de considérations de caractères éminemment budgétaire ou agricole;

16. attend des responsables de la surveillance des actions communautaires qu'ils veillent tout spécialement à ce que ceux qui appliqueront les mesures de politique structurelle ne pratiquent pas une politique conservatrice;

### III. Quant à l'annexe II de la communication

17. souligne le lien qui existe entre la proposition de règlement relative au Fonds européen de bonification d'intérêts pour le développement régional et la proposition de décision de 1969;

18. est d'avis que la limitation de l'action du Fonds aux bonifications d'intérêts - et en particulier, en l'occurrence, à des mesures tendant à la restructuration de régions agricoles - ne satisfait pas au mandat global de la proposition de décision;

19. préconise de faire appel au concours du Fonds, lequel doit être organisé dès l'abord en tant que Fonds communautaire pour l'amélioration des structures régionales, non seulement pour l'octroi prévu de bonifications d'intérêts, mais aussi pour l'octroi, selon l'importance des tâches de politique structurelle, de crédits et de subventions en capital (primes);

### C. En conclusion

20. constate que les deux propositions de règlement constituent un premier pas modeste dans la voie de la mise en oeuvre d'une politique commune en matière de structures telle qu'elle est esquissée dans la proposition de décision;

21. attend du Conseil qu'il applique lui-même la thèse qu'il a maintes fois exposée, selon laquelle une union économique n'est pas réalisable sans une politique communautaire des structures régionales, et rappelle à ce propos les résultats peu satisfaisants auxquels ont abouti jusqu'ici les sessions du Conseil en matière de structures régionales;

22. attend de la Commission qu'elle modifie le titre de la communication conformément au paragraphe 7, et le règlement relatif au Fonds de bonification d'intérêts qu'elle a proposé, conformément à la recommandation formulée au paragraphe 19;

23. invite la Commission à soumettre sans délai au Conseil des propositions pour l'adoption de mesures de politique structurelle générale, conformément aux objectifs de l'union économique et monétaire, et à pratiquer à l'avenir une politique d'information propre à susciter dans les Etats membres une plus large compréhension de la politique structurelle de la Communauté en vue d'assurer à cette politique structurelle la place qui doit être la sienne dans la politique économique commune;

24. recommande au Conseil de considérer comme un tout, eu égard aux opinions exprimées dans la présente résolution, les propositions de règlement de mai 1971 et la proposition de décision de 1969, et de les adopter dans le plus bref délai;

25. charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

PARLEMENT EUROPEEN

Proposition de résolution du Conseil relative  
à des moyens de politique régionale de la Com-  
munauté

(Présentée par la Commission au Conseil le  
19 juin 1972) (\*)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS  
EUROPÉENNES

vu la proposition de la Commis-  
sion,

considérant qu'au-delà des moyens  
arrêtés par la décision du Conseil,  
du ..., relative à l'organisation  
de moyens d'action de la Communauté  
en matière de développement régional,  
par le règlement (CEE) n° .../  
du Conseil, du ..., relatif  
au Fonds européen de bonifications  
d'intérêts pour le développement  
régional, et par le règlement (CEE)  
n° .../ du Conseil, du ..., concer-  
nant le financement par le Fonds  
européen d'orientation et de garan-  
tie agricole, section orientation,  
de projets s'inscrivant dans le  
cadre d'opérations de développement  
dans les régions agricoles priori-  
taires, il s'avère utile de pré-  
voir des instruments complémentai-  
res d'une politique régionale au  
niveau communautaire devant contri-  
buer à la réalisation progressive  
de l'union économique et monétaire;

considérant que ces moyens complé-  
mentaires consistent dans l'ins-  
tauration d'une société de dévelop-  
pement régional à laquelle parti-  
ciperait la Communauté, et dans la  
mise en oeuvre du système européen  
de garantie pour le développement  
régional applicable également aux  
emprunts d'une telle société,

A ADOPTE LA PRESENTE RESOLUTION :

1. Le Conseil marque son accord de principe pour que soit créée, avec la participation financière de la Communauté, une société de développement régional appelée à faciliter, dans le cadre des actions de développement régional menées par la Communauté, la recherche et l'information des investisseurs et l'assistance technique, ainsi qu'à permettre des prises de participations temporaires et minoritaires dans des entreprises, notamment petites et moyennes, créées dans le cadre de ces mêmes actions.
2. Le Conseil marque également son accord de principe pour que la société de développement régional puisse profiter, pour ce qui concerne ses emprunts et afin de faciliter son accès au marché des capitaux, d'une garantie communautaire.
3. Le Conseil examinera les propositions que la Commission lui présentera, dans les meilleurs délais, en vue de la constitution d'une telle société de développement régional et de la mise en oeuvre d'un système européen de garantie pour le développement régional.

(\*) J.O. n° C 94 du 9.9.1972, p. 7.

PARLEMENT EUROPEEN

Rapport de M. Karl MITTERDORFER fait au nom de la commission économique sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 89/72) relative à une Communication en vue des décisions concernant la politique régionale de la Communauté et sur la proposition de résolution du Conseil relative à des moyens de politique régionale de la Communauté (\*)

A

...

B

EXPOSE DES MOTIFS

REMARQUE PRELIMINAIRE : Etat de réalisation de l'action de la Communauté dans le domaine de la politique des structures régionales

1. Depuis octobre 1969, le Conseil est saisi de

- la proposition de décision relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional ainsi que, depuis le 28 mai 1971
- des propositions de règlement concernant:
  - le financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, de projets d'amélioration structurelle
  - le Fonds européen de bonification d'intérêts pour le développement régional.

Le Parlement européen a été consulté sur ces propositions et les a approuvées à condition qu'il soit tenu compte des modifications demandées et des considérations exposées dans ses avis à ce sujet. De plus, le Parlement européen a essayé, en posant plusieurs questions orales au Conseil, d'accélérer l'engagement d'une action de politique structurelle dans la Communauté.

2. Le Conseil a reconnu l'importance qu'une politique communautaire des structures régionales revêt pour la réalisation par étapes d'une union économique et monétaire, dans ses résolutions des 22 mars 1971 et 21 mars 1972, ainsi que dans le troisième Programme de politique économique à moyen terme. Dans les résolutions adoptées à ce sujet, le Parlement européen a confirmé expressément sa position selon laquelle la politique des structures régionales mérité une place pareille à celle des autres actions

(\*) Doc. de séance 123/72 du 20.9.72.

envisagées en vue de créer une union économique et monétaire.

3. Le cadre tracé par la Commission a été complété en mars 1972 d'un élément encourageant, lorsque le Conseil s'est proposé d'adopter avant le 1er octobre 1972 les décisions nécessaires sur la base des propositions de la Commission.

4. Depuis lors, le Conseil n'a plus consacré de réunion à l'examen des questions de politique des structures régionales ni, bien entendu, pris de décision.

Dans ces conditions, la Commission a été amenée à saisir le Conseil, avant les vacances d'été, d'une communication à laquelle elle a joint en annexe la proposition de résolution relative à des moyens d'action de politique régionale de la Communauté.

#### OBJET DE LA CONSULTATION

##### a) Communication au Conseil

5. En termes très clairs, la Commission rappelle au Conseil ses résolutions de mars 1971 et 1972, dans lesquelles il reconnaissait l'importance de la politique des structures régionales pour la mise en oeuvre de l'union économique et monétaire. Elle relève sans grands ménagements le manque de ressources financières pour les principales mesures qu'elle a proposées. A propos de la résolution du Conseil du 21 mars 1972 et des ressources existantes qui y sont visées, elle constate laconiquement que la Communauté ne dispose pas de ressources actuellement inemployées. Elle rappelle sans détours au Conseil l'engagement qu'il a souscrit d'adopter avant le 1er octobre 1972 des décisions en matière de politique des structures régionales et s'attend à ce que soit créé avant cette date le Fonds de développement régional proposé en octobre 1969, dont les modalités de fonctionnement ont fait l'objet en mai 1971 d'une proposition de règlement de la Commission.

Pour une période transitoire - qui semble inévitable du fait des divergences d'opinions existant au Conseil sur la dotation et l'entrée en activité du Fonds -, elle propose d'inscrire les crédits nécessaires dans le budget de la Communauté jusqu'à la deuxième étape de l'union économique et monétaire, ce qui permettrait d'entreprendre une action en faveur des régions les plus défavorisées.

6. La Commission souligne à juste titre que le Fonds de développement régional est l'instrument financier essentiel pour faire face aux tâches incombant à la Communauté en matière de développement régional. Il convient de rappeler qu'il s'agit principalement d'un fonds de bonifications d'intérêts, qui, lors de sa présentation, a été rapproché des projets de politique des structures agricoles. Le Parlement européen ignore jusqu'ici si la Commission est disposée à tenir compte des demandes qu'il a formulées dans sa résolution. Le Parlement a marqué clairement que l'activité d'un tel fonds ne doit pas être limitée à des bonifications d'intérêts s'il doit faire face à la tâche beaucoup plus vaste qui lui est assignée par la proposition de décision. Il devrait plutôt

être aménagé en fonds communautaire de politique des structures régionales, qui accorderait, outre les bonifications d'intérêts prévues, des crédits et des subventions en capital (primes) répondant à l'ampleur des problèmes de politique des structures.

Il faut se féliciter que, dans sa communication, la Commission fasse sienne la conception du Parlement que le Conseil doit se prononcer sur la totalité des propositions qu'elle a présentées. Il faut lier à cette constatation la demande d'avoir égard aux résolutions et propositions de modifications figurant dans les rapports n° 29/70 et 264/71 du Parlement européen. Avant même la conclusion de la procédure de consultation en cours, le Parlement européen invite la Commission à communiquer, dans le cadre de la procédure convenue entre les présidents des deux institutions, les renseignements nécessaires, en particulier au sujet de la résolution du 16 mars 1972 du Parlement européen.

b) Proposition de résolution du Conseil

7. Avec sa communication, la Commission complète ses propositions, commentées par le Parlement européen dans le contexte de la procédure habituelle de consultation, en déclarant qu'elle estime opportun de créer, en plus du Fonds de développement régional et non en ses lieu et place, une société destinée précisément à ce développement. Cette société devrait avoir pour tâche la recherche et l'information des investisseurs, l'assistance technique, la possibilité de primes de participation temporaires et minoritaires dans des entreprises, notamment petites et moyennes, créées dans les régions prioritaires. L'accès de cette société au marché des capitaux devrait être facilité. A cette fin, le champ d'application du système européen de garantie pour le développement régional, dont la Commission a proposé le principe en octobre 1969, pourrait être étendu aux emprunts de cette société. La Commission présente cette proposition sous forme d'une proposition de résolution du Conseil jointe à la communication et invite le Conseil à l'adopter en principe en même temps que les autres propositions, avant le 1er octobre 1972.

8. Pour bien apprécier la proposition de résolution, il faut d'abord souligner qu'un principe directeur de la Commission est que, dans leur politique de développement régional, les Etats membres doivent aussi prendre en considération la dimension communautaire. Cette exigence revêt une importance particulière dans la perspective de la prochaine adhésion.

Il convient de noter que cette proposition cadre parfaitement avec la philosophie de la Communauté en matière de politique des structures régionales, sous réserve qu'elle soit précisée à tous égards.

9. On peut néanmoins se demander pourquoi la Commission ne présente cette proposition que maintenant, trois ans après la proposition de décision du Conseil relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional.

On peut aussi se demander pourquoi la Commission a choisi la forme non obligatoire d'une résolution du Conseil.

10. Nous n'avons pu obtenir de réponse à la première question. La forme de la résolution a été choisie pour faciliter une décision de principe du Conseil. Après quatorze ans de marché commun, ce serait un indice significatif de la volonté politique du Conseil d'atteindre les objectifs des traités de Rome, confirmés dans les résolutions relatives à la mise en oeuvre par étapes, avant 1980, de l'union économique et monétaire.

11. Les implications du marché commun en matière de politique régionale étant connues depuis une quinzaine d'années, il est plutôt difficile d'admettre l'explication de la Commission : elle aurait besoin de l'accord de principe du Conseil pour pouvoir commencer la préparation d'un règlement relatif à ce moyen d'action en matière de politique des structures, tentatives qui, sans cela, demanderait au moins un an en raison des nombreux contacts à prendre avec des instances nationales et régionales.

12. Un autre point obscur à ce sujet est l'état de préparation d'un système européen de garantie. Un tel système a été suggéré aussi dans la proposition de décision de 1969, de même que le Fonds de développement régional concrétisé entre-temps (proposition de règlement de mai 1971). Dans la proposition à l'examen, le système communautaire de garantie est abordé de manière très indirecte : les garanties communautaires données aux emprunts de la société de développement doivent lui faciliter l'accès au marché des capitaux !

Pourquoi la Commission ne saisit-elle pas l'occasion de sa communication où elle exhorte le Conseil à lui présenter des propositions concrètes relatives au système de garantie qu'elle juge nécessaire depuis trois ans ?

13. Ces questions s'imposent dès lors que l'on tente d'articuler les actions politiques de la Commission les unes par rapport aux autres, selon leur importance, en un rapport cohérent : pour atteindre l'objectif qu'est la création par étapes de l'union économique et monétaire, une action de la Communauté en matière de politique régionale des structures s'est avérée sans conteste la politique indispensable. La proposition de décision de 1969 en tient compte, en fixant le cadre général d'une action en matière de politique régionale des structures - fondée sur les propositions relatives à un Fonds de développement régional et à un système commun de garantie comme moyens d'action politiques de première catégorie. En 1971, le cadre a été partiellement rempli par deux propositions de règlements, dont l'une - relative à la création d'un Fonds de développement - peut devenir un véritable moyen d'action en matière de politique régionale, susceptible de développement, si le Conseil marque son accord à ce qu'il soit

suffisamment utilisé. L'autre proposition concernait des projets de structures en faveur de l'agriculture. Logiquement, l'autre moyen d'action de première catégorie en matière de politique régionale des structures - le système de garantie - aurait dû aussi bien faire l'objet d'indications précises. A sa place, la Commission présente la proposition de société de développement régional, - qui représente en quelque sorte un moyen d'action de deuxième catégorie.

14. Il faut convenir qu'il est difficile à la Commission de préparer l'action de la Communauté en matière de politique régionale, par suite de la réticence du Conseil à prendre des décisions; c'est précisément pourquoi il faut mettre en garde contre le risque de faire le second pas avant le premier en élaborant des propositions.

15. Cette mise en garde ne se justifie certes pas moins à l'examen de la proposition de résolution relative à une société de développement régional. On a déjà dit que l'idée de créer pareille société s'accorde parfaitement avec la philosophie générale de la Communauté en matière de politique des structures. De ce point de vue, il convient d'appuyer l'initiative de la Commission, mais en soulignant que l'on ne peut approuver cette proposition qu'à titre d'hypothèse de travail.

16. A l'exception de la recommandation de faciliter l'accès de la société au marché des capitaux grâce à un système de garantie - qui n'en est pas encore au stade du règlement -, on ne trouve pas d'indication concernant les bases ministérielles de la société. La forme juridique de la société (S.A., S.A.R.L., société en commandite, société coopérative) n'est pas précisée. Cela, ajouté à l'absence d'indications relatives aux bailleurs de fonds et aux détenteurs de parts, interdit de se faire une idée des dimensions de la société à créer, ou même de mesurer son importance dans la politique de la concurrence.

De plus, on ne voit pas très bien comment doivent être aménagés les rapports de la société européenne de développement avec les sociétés chargées actuellement de tâches analogues dans le domaine national.

17. Il s'agit là de questions fondamentales, dont la réponse relève encore, au moment de la consultation, du domaine de la spéculation. Dans ces conditions, il y a lieu de recommander à la Commission d'étudier les structures, les méthodes de travail et les tâches des sociétés nationales de développement dans les pays de la Communauté. C'est le seul moyen de définir avec fruit les activités de la société européenne de développement projetée et des sociétés nationales existantes chargées de tâches analogues.

18. En raison de leur hétérogénéité même, ces tâches paraissent trop globales pour l'adoption d'une résolution, surtout d'une résolution par un Conseil peu porté à décider ! La recherche et l'information des investisseurs sont des activités à subventionner, qui, en plus, relèvent surtout du domaine du "public relations management", certainement onéreux ; où commence et où finit, matériellement et financièrement, l'assistance technique ? Que

signifie une participation temporaire, quels délais doivent s'appliquer et quels critères sont déterminants ? Quels organismes publics et privés doivent être encouragés par des garanties communautaires à contracter des emprunts servant à financer des projets pour le moins risqués ?

19. On peut douter qu'il soit possible de donner à toutes ces questions des réponses satisfaisantes de telle sorte que la société de développement régional puisse constituer dans un proche avenir un moyen d'action efficace. Il conviendrait, en tout état de cause, de recommander au Conseil de faciliter, par une décision correspondante, tous les travaux et études de la Commission, dans les différents Etats membres, qui tendent à préciser en un sens plus concret sa proposition de résolution.

### Conclusions

20. Motif pris de ces considérations, la commission économique tient la proposition de résolution pour une initiative de la Commission tendant à relancer la préparation d'une action de la Communauté en matière de politique régionale des structures. Elle voit dans la proposition de création d'une société de développement régional une hypothèse de travail qui mérite d'être approfondie. La commission économique souligne expressément qu'elle ne considère pas, au plan de l'efficacité qualitative, la société régionale de développement proposée comme d'importance équivalente au Fonds régional de développement, au financement de projets du F.E.O.G.A. et au système communautaire de garantie qui n'a pas encore été matérialisé, mais qu'elle ne peut au contraire l'entendre que comme un moyen d'action de deuxième catégorie.

21. La commission économique invite la Commission à préciser sa proposition actuelle à tous égards et à ne pas attendre pour cela l'accord du Conseil. La société de développement régional constitue un moyen accessoire, dont la conception pourrait être couverte par les résolutions du Conseil de mars 1971 et 1972.

22. La solution satisfaisante des problèmes exposés permettra à la Commission de trouver une forme juridique pour la société de développement. A cet égard, il lui est recommandé d'examiner quelles formes de société, existantes ou à créer, correspondent le mieux, dans le droit communautaire, aux activités d'une société de développement.

23. Etant donné que le contenu de la résolution proposée ne correspond pas à l'importance des propositions soumises, il y a quelque temps au Conseil par la Commission et marque, par ailleurs, un net recul par rapport à la communication, la commission économique se demande s'il était opportun, d'un point de vue tactique, de compléter par une proposition de cette nature la communication qu'avait assurément rendue nécessaire l'absence de décisions du Conseil en matière de politique régionale des structures.

24. De l'avis de la commission économique, il est urgent que la Commission présente une proposition de règlement relative à l'application d'un système de garantie et élabore des propositions concrètes de société de développement régional, les Etats membres devant, en cela, apporter tout leur appui.

25. Le Conseil est invité à adopter au plus tard en octobre prochain, conformément à sa résolution du 21 mars 1972, les propositions de la Commission, dont une partie lui est soumise depuis des années, et à faire du Fonds de bonifications d'intérêts, comme le Parlement le demande, un Fonds de développement régional qui accorde, outre des bonifications d'intérêts, des crédits et des subventions en capital (primes). Ce n'est que lorsqu'il aura été satisfait à ces demandes et lorsque la Commission aura complété dans le sens indiqué dans le rapport de la commission parlementaire sa proposition de création d'une société de développement régional que l'on pourra envisager la constitution de cette société.

#### Avis de la commission des finances et des budgets

Rédacteur : M. Charles DURAND

Le 12 septembre 1972, la commission des finances et des budgets a désigné M. DURAND rédacteur pour avis.

En sa réunion du 12 septembre, elle a examiné le projet d'avis et l'a adopté par 15 voix pour.

Etaient présents : MM. Spénale, président, Borocco, vice-président, Durand, rédacteur, Aigner, Artzinger, Beylot, Dubois, Fabbrini, Jozeau-Marigné, Koch, Memmel, Notenboom, Offroy, Riedel (suppléant M. Poher), Schwoerer, Wohlfart.

#### INTRODUCTION

1. En vue des décisions que le Conseil doit prendre avant le 1er octobre 1972 en matière de politique régionale, conformément à l'engagement qu'il a pris dans sa résolution du 21 mars 1972 relative à l'application de la résolution du 22 mars 1971 concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire, la Commission présente une nouvelle proposition de résolution du Conseil tendant à la constitution d'une société de développement régional.

2. Dans la partie II de cette résolution il est dit : (1)

"Afin d'engager, sans attendre, les actions dans le domaine régional et structurel nécessaires à la réalisation à terme de l'union économique et monétaire, le Conseil marque son accord de principe pour que :

(1) J.O. n° C.38, pp. 3 et 4.

1. le FEOGA puisse être utilisé, dès 1972, pour des actions de développement régional;
2. soit créé un Fonds de développement régional, ou soit mis en oeuvre tout autre système de ressources communautaires appropriées à consacrer au développement régional.

Le Conseil invite la Commission à le saisir de propositions conformément au point III, § 4 de la résolution du 22 mars 1971. Il prendra les décisions nécessaires sur les propositions de la Commission avant le 1er octobre 1972".

La Commission attend du Conseil qu'il prenne, avant le 1er octobre 1972, les décisions nécessaires sur les propositions qu'elle a présentées.

3. Dans la communication qui fait l'objet du présent avis, la Commission présente une proposition de résolution du Conseil concernant la création d'une société de développement régional, avec participation financière de la Communauté et "appelée à faciliter, dans le cadre des actions de développement régional menées par la Communauté, la recherche et l'information des investisseurs et l'assistance technique, ainsi qu'à permettre des prises de participations temporaires et minoritaires dans des entreprises notamment petites et moyennes créées dans le cadre de ces mêmes actions" (1).
4. Les motifs invoqués par la Commission sont exposés dans l'introduction à cette proposition de résolution. Ils sont résumés comme suit :
  - "la proposition de règlement du 23 mai 1971 met le Conseil en mesure d'arrêter, avant le 1er octobre 1972, les modalités permettant l'utilisation dès 1972, du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "orientation", pour des actions de développement régional;
  - en ce qui concerne le Fonds de développement régional, la Commission estime qu'il est l'instrument financier le plus approprié pour faire face aux tâches incombant à la Communauté en matière de développement régional.

La Commission doit constater qu'en ce qui concerne les ressources communautaires existantes, visées par la résolution du 21 mars 1972, la Communauté ne dispose pas de ressources actuellement inemployées.

(1) Doc. 89/72, annexe, p. 2.

En effet :

- la Communauté ne dispose pas de réserves budgétaires;
- les instruments financiers existants, tout en pouvant être orientés aussi sur la base des objectifs coordonnés de la politique régionale, poursuivent des objectifs spécifiques; il en va différemment de la Banque européenne d'investissement dont la mission est plus générale;
- la Banque européenne d'investissement ne dispose que de réserves statutaires et de provisions destinées à couvrir ses risques financiers et dont les montants sont actuellement employés" (1).

5. La Commission considère que différents moyens peuvent être mis en oeuvre pour la politique régionale, à savoir Fonds social européen, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, Fonds de développement régional, Fonds de bonification d'intérêts pour le développement régional.

Elle estime que le Fonds de développement régional est un instrument essentiel mais qu'il convient de créer à titre complémentaire et non pas alternatif, un système qui prendrait la forme d'une Société de développement régional.

C'est une décision de principe que la Commission attend du Conseil. En effet, elle prévoit de préciser dans d'autres propositions les modalités de constitution de cette société et de mise en oeuvre d'un système européen de garantie pour le développement régional sur lequel pourrait s'appuyer cette société.

#### L'aspect procédural

6. La consultation du Parlement sur cette proposition est faite à titre facultatif.

Or, la proposition de résolution est très générale et il convient de demander dès à présent que le Parlement soit également consulté sur les propositions qui définiront le statut de cette société et le système de garantie communautaire prévu.

Dans le cas contraire, le Parlement se prononcerait sur la création de cette société et l'on pourrait se fonder sur son avis favorable pour adopter ensuite, sans le consulter, le statut de cette société. Cela, bien sûr, ne peut être accepté; d'autant moins que l'exposé des motifs de la Commission des Communautés n'est pas très explicite et que l'on parle de participation financière de la Communauté sans indiquer sous quelle forme ni dans quelle mesure cette participation se fera.

---

(1) Doc. 89/72, pp. 3 et 4.

### L'aspect politique

7. On sait qu'il y a désaccord au sein du Conseil sur la nature des moyens à mettre en oeuvre.

La majorité des membres du Conseil appuie la conception de la Commission tendant à accorder aux régions à développer une aide sous forme de subventions en capital pour tout nouvel emploi créé, ou sous forme de bonifications d'intérêts, alors que la France préférerait que l'on accordât seulement des bonifications d'intérêts sur des prêts de la Banque européenne d'investissements.

La commission des finances et des budgets est, comme le Parlement, favorable à un accroissement du rôle de la Banque européenne d'investissements. Elle sait que cette dernière intervient efficacement dans des actions ponctuelles qui revêtent un grand intérêt sur le plan de la politique régionale. Elle estime toutefois que, si les bonifications d'intérêts doivent constituer la plus grande part des aides au développement régional, les aides sous forme de primes en capital ne doivent pas être exclues, surtout dans certaines régions. Elle est d'avis que, pour certaines actions, notamment de politique industrielle, le rôle de la Banque peut être accru, sans pour cela que la gestion de l'aide au développement régional soit assurée exclusivement par elle.

### L'aspect financier

8. Au-delà de l'aspect politique, évoqué ci-dessus, et qui recouvre certes d'autres éléments - autonomie des régions, politique régionale passant outre aux frontières nationales, exigences électorales - l'aspect financier de la proposition de la Commission doit retenir plus particulièrement l'attention de la commission des finances et des budgets.

Il est prévu, en effet, que la Communauté participe financièrement à la société de développement régional prévue.

9. On peut se demander sous quelle forme se fera cette participation de la Communauté. Mais surtout, on peut se demander, étant donné que les fonds utilisés pour cette participation seront prélevés sur le budget communautaire, comment s'exercera le contrôle, de la part de la Commission et de la part du Parlement et du Conseil.

Il serait bon que la Commission puisse préciser ses conceptions à ce sujet.

### CONCLUSIONS

10. Sur le principe de la constitution d'une société de développement régional à participation financière de la Communauté, la commission des finances peut manifester son accord, à condition que soit sauvegardé le droit de contrôle des institutions politiques sur l'utilisation des fonds. Ce droit de contrôle s'impose d'autant plus qu'il est prévu un système de garantie communautaire sur les opérations de la société.

La commission des finances estime qu'une telle société peut être un instrument à la fois souple et efficace de politique régionale et surtout d'incitation aux investisseurs privés.

11. La commission des finances et des budgets doit se demander toutefois si la Commission parviendra, par le biais de cette société, à intéresser les capitaux privés au développement des régions qui exigent des investissements industriels de reconversion ou d'autre type. En effet, jusqu'à présent, nombre de pays ont éprouvé certaines difficultés à obtenir des entreprises qu'elles quittent les zones de concentration ou que des entreprises nouvelles s'installent dans les régions peu développées ou en voie de reconversion.

12. Les spécialistes de la politique régionale s'accordent à considérer qu'avant de réaliser les implantations industrielles, il convient de disposer d'une infrastructure très développée, en particulier de centres de formation et de complexe socio-culturels. Il y a là, dans la plupart des pays membres, une lacune qu'il importe de combler.

La Commission pense-t-elle qu'avec les autres moyens de politique régionale prévus, il sera possible de réaliser avec les Etats et d'un commun accord, les infrastructures nécessaires à un afflux d'investissements dans les régions à développer ?

13. Au demeurant, on peut constater, de la part de certains Etats tout au moins, un manque d'empressement à s'accorder sur une politique régionale vraiment communautaire et disposant de moyens suffisants pour assurer efficacement le développement économique de certaines régions de la Communauté.

L'arrivée de nouveaux membres qui, certes, apporteront leur participation aux finances communautaires mais également leurs problèmes de développement régional, ne facilitera certainement pas la tâche de la Communauté pour la définition d'une politique commune en la matière.

#### Politique régionale et Parlement européen

14. Il n'est pas besoin de reprendre ici les différents avis déjà émis par le Parlement sur les diverses propositions concernant la politique régionale et dans lesquels le Parlement a insisté pour que, dans le cadre de la réalisation de l'union économique et monétaire, certains instruments spécifiques de politique régionale comme le Fonds de développement régional et le Fonds de bonification d'intérêts pour le développement régional permettent de suppléer les insuffisances ou le caractère partiel des interventions opérées dans le cadre du Fonds social européen ou du F.E.O.G.A.

Le projet de société de développement régional telle que la conçoit la Commission des Communautés, permet à la fois de faire participer les investisseurs privés au développement de certaines régions et de garder aux divers instruments de politique régionale un caractère européen, sans tomber dans le travers d'un nouvel étatisme au niveau européen.

La commission des finances et des budgets est d'avis que, sans multiplier à l'excès les moyens de la politique régionale, il est bon de disposer d'un éventail d'instruments diversifiés permettant d'agir avec le maximum d'efficacité et de rapidité. Elle estime que la société prévue est un instrument de cette sorte.

15. Le Parlement européen est appelé à participer à la détermination de la politique régionale non seulement pour ses avis sur les propositions de la Commission, mais par l'octroi des crédits nécessaires dans le cadre du budget. De ce point de vue, il importe que le Parlement européen dispose de pouvoirs budgétaires accrus afin qu'il puisse inscrire dans le budget de la Communauté les crédits nécessaires à une politique qui doit être communautaire, comme le rappellent les déclarations générales et les résolutions du Conseil.

16. Quoi qu'il en soit de l'évolution des pouvoirs du Parlement sur laquelle elle devra encore se prononcer par ailleurs, la commission des finances et des budgets estime que le Conseil doit honorer son engagement de prendre au 1er octobre les décisions nécessaires en matière de politique régionale, afin que puissent être inscrits, dans le budget de 1973, les crédits pour des actions dont la nécessité n'est plus à démontrer.

Quant à la Commission, elle devra préciser à l'intention du Parlement ses conceptions quant à la société de développement régional et donner toutes les assurances quant aux possibilités de contrôle sur les fonds communautaires utilisés dans ce cadre.

PARLEMENT EUROPEEN

Résolution du 20 septembre 1972 portant avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil relative à une communication en vue des décisions du Conseil concernant la politique régionale de la Communauté et à une proposition de résolution du Conseil relative à des moyens de politique régionale de la Communauté (\*)

Le Parlement européen,

- vu les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (1),
  - consulté par le Conseil à titre facultatif (doc. 89/72),
  - confirmant ses résolutions du 11 mai 1970 sur la proposition concernant une décision relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional (2) et du 16 mars 1972 (3),
  - se référant à ses débats du 11 février 1971 sur la question orale n° 13/70, du 18 novembre 1971 et du 9 février 1972 sur la question orale n° 13/71 ainsi qu'aux résolutions du Conseil du 22 mars 1971 (4), du 25 mai 1971 section VII (5), et du 21 mars 1972 (6),
  - vu le rapport de la commission économique et l'avis de la commission des finances et des budgets (doc. 123/72);
1. regrette que le Conseil ne se soit plus réuni, depuis mars 1972, pour examiner les questions de la politique des structures régionales et n'ait, bien entendu, pas pris de décision;
  2. attire l'attention sur les constatations faites par la Commission dans sa communication quant à l'état de la politique des structures régionales;

(\*) J.O. n° C 103 du 5-10-1972, p. 2.

\* (1) J.O. n° C 94 du 9-9-1972, p. 7.

\* (2) J.O. n° C 65 du 5-6-1970, p. 22.

(3) J.O. n° C 36 du 12-4-1972, p. 28.

(4) Débats du Parlement européen, n° 133, p. 197 et suiv., n° 143, p. 170 et suiv., n° 146, p. 81 et suiv. et J.O. n° C 28 du 27-3-1971, p. 1.

(5) J.O. n° C 52 du 27-5-1971, p. 7.

(6) J.O. n° C 38 du 18-6-1972, p. 3.

3. invite le Conseil à arrêter, avant le 1er octobre 1972, conformément à sa résolution du 21 mars 1972, les propositions de mise en place d'une politique des structures régionales dont il a été saisi, à savoir:
  - la proposition de décision du 17 octobre 1969 relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional,
  - la proposition de règlement du 28 mai 1971 concernant le financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, de projets d'amélioration structurelle,
  - la proposition de règlement du 28 mai 1971 relatif au Fonds européen de bonification d'intérêts, pour le développement régional;
4. attend du Conseil et de la Commission qu'ils fassent de Fonds de bonification d'intérêts un fonds de développement régional qui accorde, outre des bonifications d'intérêts, des crédits et des subventions en capital (primes);
5. ne pourra envisager la création d'une société de développement régional, dont les tâches et la forme juridique devront être définies avec précision, que lorsqu'il aura été satisfait à ces demandes;
6. charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétante au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

PARLEMENT EUROPEEN

Rapport intérimaire  
fait au nom de la commission de la politique  
régionale et des transports par

M. Fernand DELMOTTE

sur  
la politique régionale communautaire (\*)  
-----

A.

...

B.

EXPOSE DES MOTIFS

I. LE RAPPORT SUR LES PROBLEMES REGIONAUX DEMANDE PAR LE SOMMET D'OCTOBRE 1972

1. La mise en oeuvre d'une politique régionale communautaire est l'un des objectifs prioritaires que les Chefs d'Etat ou de gouvernement, réunis à Paris en octobre 1972, ont fixé à la Communauté.

Pour sa réalisation, ils ont confié à la Commission une triple tâche :

- élaborer un rapport analysant les problèmes régionaux qui se posent et présenter des propositions appropriées pour les résoudre;

- assurer avec les Etats membres la coordination des politiques régionales nationales;

- créer un Fonds de développement régional qui sera mis en place avant le 31 décembre 1973.

2. Pour donner suite à la déclaration des Chefs d'Etat ou de gouvernement, lors du Sommet de Paris, la Commission a soumis au Conseil le 4 mai 1973 un "Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie" (1).

Le Conseil a transmis ce rapport pour information le 16 mai 1973 au Parlement européen (doc. 70/73).

3. Ce rapport ne contient pas encore les propositions formelles demandées dans le communiqué faisant suite au Sommet; mais il se limite à indiquer les lignes directrices qui devraient servir de cadre à ces propositions.

---

(\*) Parlement européen, Doc. Séance n° 120 du 4 juillet 1973.

(1) COM(73) 550 final du 3 mai 1973.

La Commission précise qu'elle entend d'abord concentrer son effort sur les deux moyens prévus par le Sommet (dont l'un avec un calendrier précis) : création d'un Fonds de développement régional avant le 31 décembre 1973, et coordination des politiques régionales nationales.

4. La Commission souhaitait présenter des propositions formelles vers la fin du mois de juin 1973. Mais pour pouvoir tenir compte, dans leur élaboration, des débats du Parlement européen en séance plénière, la Commission ne présentera ces propositions qu'après la session de juillet du Parlement européen, soit à mi-juillet.

5. Il résulte de ce qui précède que le Parlement européen doit se prononcer en quelques semaines sur la conception de la politique régionale communautaire pour permettre à la Commission de présenter en temps utile les dispositions instaurant un Fonds avant le 31 décembre 1973 et permettant le commencement des travaux de coordination des politiques régionales nationales.

Mais il n'est pas possible au Parlement européen, dans un premier temps, d'émettre un avis limité à ces deux moyens de la politique régionale, et de ne pas aborder toute la conception du développement qui en justifie la mise en oeuvre.

Le Parlement, compte tenu de l'urgence et de l'importance de la question, se limite à présenter un rapport intérimaire qui devra être corrigé et complété lorsqu'il faudra émettre un avis sur les propositions formelles.

Car, comme le constate la Commission elle-même, "la Communauté n'a pas eu, jusqu'à présent, une politique régionale globale telle que demandée par le Sommet" (première phrase du § 8).

Il convient donc que le Parlement européen suive la mise en oeuvre de cette politique régionale globale qu'il a à plusieurs reprises demandée sur la base de rapports pertinents introduits par MM. Motte, Birkelbach, Bersani et Mitterdofer (1)

---

(1) - Résolution du 17 mai 1960 (J.O. N° 37 du 2.6.1960), suite au rapport Motte sur les problèmes de la politique régionale et les voies et moyens à mettre en oeuvre pour la réalisation d'une telle politique dans la Communauté des Six (doc. 24/1960-61 et doc. 36/1960-61);

- Résolution du 22 janvier 1964 (J.O. n° 24 du 8.2.1964), suite au rapport Birkelbach sur la politique régionale dans la C.E.E. (doc.99/1963-64);

- Résolution du 27 juin 1966 (J.O. n° 130 du 19.7.1966), suite au rapport Bersani sur la première communication de la Commission sur la politique régionale dans la C.E.E. (doc. 58/66).

(suite note page précédente)

- Résolution du 11 mai 1970 (J.O. n° C 65 du 5.6.1970), suite au rapport Mitterdorfer sur la proposition de la Commission relative à l'organisation des moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional (doc.29/70)
- Résolution du 16 mars 1972 (J.O. n° C 36 du 12.4.1972), suite au rapport Mitterdorfer sur les propositions de la Commission relatives aux actions communautaires de politique régionale dans les régions agricoles prioritaires (doc. 264/71);
- Résolution du 20 septembre 1972 (J.O. n° C 103 du 5.10.1972), suite au rapport Mitterdorfer sur les propositions de la Commission relatives à une communication en vue de décisions concernant la politique régionale et à une résolution du Conseil concernant des moyens de politique régionale (doc. 123/72).

UNIVERSITÉ DE LIÈGE - FACULTÉ DE DROIT  
INSTITUT D'ÉTUDES JURIDIQUES EUROPÉENNES

---

SEPTIÈME COLLOQUE SUR  
LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

7, 8 et 9 novembre 1974

L'EUROPE ET SES RÉGIONS

(12)

CAHIER DE DOCUMENTATION

tome III

LES ACTES COMMUNAUTAIRES  
EN MATIÈRE DE POLITIQUE RÉGIONALE (2)

(pp. 101 à 202)

Il faut rappeler que la Commission a présenté une première étape dans la voie de cette politique régionale globale avec ses propositions de 1969 (1), mais ces propositions n'ont pas été adoptées par le Conseil.

6. Il est rappelé que c'est d'ailleurs le Parlement européen qui a recommandé dès 1966 la création d' "un Fonds spécial pour le financement du développement régional" (2), comme instrument de cette politique régionale globale.

7. Le rapport de la Commission est très bref, mais y est jointe une Annexe volumineuse comportant trois chapitres portant respectivement sur l'évolution régionale dans la Communauté, l'importance et la nature des principaux déséquilibres régionaux et sur les objectifs et instruments des politiques régionales des Etats membres.

Le rapport lui-même, qui seul retient notre attention pour ce travail intérimaire, comporte une analyse de la situation (section II) et des déséquilibres régionaux (section IV) et la justification éthique, écologique et économique d'une politique régionale (section III). Une section importante traite des lignes directrices pour une politique régionale communautaire (section V) et deux sections traitent respectivement du fonctionnement du Fonds (section VI) et de la coordination des politiques régionales (section (VII)).

## II. L'ANALYSE DES PROBLEMES REGIONAUX PAR LA COMMISSION

8. La Commission constate que "malgré les politiques positives d'intervention des gouvernements des Etats membres, l'écart des revenus entre les régions ... est resté de 1 à 5" (§ 6 in fine). Certaines régions sont restées caractérisées par un sous-emploi structurel et un chômage élevé et dans beaucoup d'entre elles la solution a été la migration (§ 7).

9. La Commission estime que les raisons fondamentales des déséquilibres régionaux tiennent à l'absence dans certaines régions d'une activité économique moderne ou à la dépendance excessive d'une région à l'égard d'activités agricoles en retard ou d'activités industrielles en déclin, qui ne peuvent plus assurer une productivité, un taux d'emploi ou un niveau de revenu suffisants en absence d'activités de substitution (§ 22 in fine).

10. La Commission considère que le niveau relativement faible du revenu ou du produit par habitant, un sous-emploi structurel, la permanence d'un taux de chômage élevé et une émigration importante sont quelques-uns des critères indiquant un déséquilibre régional (§ 23 et 24).

---

(1) "Une politique régionale pour la Communauté" - 1969, publication de l'Office des Publications des Communautés européennes - Luxembourg.

(2) Point 10 de la Résolution du 27 juin 1966, suite au rapport Bersani précédemment cité.

Toutefois, ces critères ne sont pas toujours suffisants : c'est ainsi que, dans les cas où les gouvernements accordent des aides à la production de secteurs en déclin afin de maintenir un niveau suffisant d'emploi et de revenu, le sous-emploi structurel n'est pas normalement enregistré par les statistiques, alors qu'il peut constituer un problème important (§ 24).

### III. LA JUSTIFICATION D'UNE POLITIQUE REGIONALE COMMUNAUTAIRE

11. La réduction de l'écart entre les différentes régions et du retard des moins favorisées est l'un des objectifs fondamentaux du Traité de Rome.

La Commission rappelle qu'à "une époque où il est affirmé que l'expansion économique n'est pas une fin en soi mais doit, en priorité, permettre de rapprocher les conditions de vie, il n'est pas concevable que la Communauté puisse avoir pour effet de renforcer le processus souvent contesté d'attraction de la richesse vers les lieux où elle se trouve déjà. L'échec de la Communauté à orienter les ressources communautaires vers les ressources humaines permettant ainsi de maintenir vivantes les communautés régionales, entraînerait un désenchantement pour les idées d'unité européenne" (§ 13).

12. L'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi est un autre objectif fondamental du Traité de Rome. La Commission estime que la politique régionale communautaire ne sert pas seulement les régions caractérisées par une pauvreté relative, le chômage et la migration forcée, elle concerne également les habitants des grandes concentrations urbaines surpeuplées, à l'environnement appauvri. Aussi, la création du Fonds de développement ne doit pas être considérée comme une simple subvention des régions riches aux régions moins favorisées, car elle contribuera en fait à l'amélioration de leur propre environnement. Les efforts de développement des régions moins développées doivent être assortis de mesures visant à dissuader la congestion industrielle dans les régions déjà saturées et à assurer une décentralisation des activités industrielles dans l'intérêt de tous (§ 16).

Une politique régionale bien conduite est un bon investissement : tant du point de vue social, écologique qu'économique, les phénomènes incontrôlés de congestion et de migration sont plus coûteux que les interventions positives visant au développement équilibré des régions (§ 18).

### IV. LA CONCEPTION DE LA POLITIQUE REGIONALE COMMUNAUTAIRE

13. L'analyse des déséquilibres régionaux et la justification d'une politique régionale communautaire, présentées par la Commission peuvent recevoir, dans leur ensemble, l'assentiment de la commission de la politique régionale et des transports. Il faut néanmoins regretter que la Commission n'ait pas suffisamment tenu compte de certaines nécessités.

a) La nécessité de disposer de statistiques suffisantes

14. La conception et la mise en oeuvre d'une politique régionale à l'échelle de la Communauté supposent la connaissance de la situation et de l'évolution des diverses régions.

L'annexe au Rapport de la Commission donne une approche statistique de ces situations régionales dans le domaine de la population, de l'emploi et du produit. Mais, comme le note la Commission elle-même, ces données statistiques disponibles sont insuffisantes en raison des lacunes et du manque de comparabilité des données et de la diversité des unités de base (§ 21).

L'insuffisance est particulièrement grande en matière de connaissance des revenus.

Cela tient au fait que dans les Etats membres et malgré les efforts réalisés on ne dispose pas encore de comptabilité régionale. Les efforts faits dans ce sens devront être coordonnés et promus au niveau communautaire.

La commission économique a déjà insisté à plusieurs reprises sur ces insuffisances statistiques, notamment dans un rapport Riedel sur "l'état des travaux d'harmonisation des statistiques" (1) et sur la nécessité de réorganiser les services statistiques pour qu'ils puissent remédier à ces insuffisances.

b) La nécessité de formuler les principes du développement économique régional

15. L'élaboration et l'application d'une véritable politique régionale globale nécessitent de dépasser le stade de la statistique descriptive. Il faut ordonner les données disponibles dans des modèles.

Or, la construction de ces modèles suppose que l'on connaisse les liens d'interdépendance ou de causalité entre les phénomènes observés.

Un effort doit donc être fait pour dégager les principes économiques du développement régional si l'on veut élaborer une politique de développement régional cohérent et efficace.

16. L'imparfaite connaissance de ces principes conduit la Commission à proposer un ensemble de mesures fractionnaires. Il importe de perfectionner et de compléter cet ensemble.

c) La nécessité de tenir compte du facteur humain

17. Le blocage de la croissance est souvent dû plus à l'homme qu'à la nature, les carences n'étant pas essentiellement économiques, mais surtout éducatives et de formation professionnelle.

L'échec de beaucoup de politiques régionales vient du fait qu'il ne suffit pas d'orienter les activités économiques vers les "potentialités" humaines, il faut aussi que les individus soient préparés à accepter de participer au développement économique et soient aptes

---

(1) Doc. 178/71.

à cette participation et admis à y collaborer.

18. La Commission estime bien que certaines zones souffrent d'un manque sérieux d'infrastructures tant dans les services d'éducation et de formation professionnelle qu'en ce qui concerne les moyens de communication (§ 25).

De la part de la Commission, ce n'est qu'une simple constatation alors que nous estimons qu'il s'agit là d'un frein essentiel au développement. Faute d'en tenir compte, les sommes mises à la disposition du Fonds pourraient être infiniment élevées sans que le développement recherché se produise ou soit durable.

d) La nécessité de l'intervention des pouvoirs publics

19. Il convient d'insister sur le fait que le développement économique dans les régions à problèmes n'est pas un processus spontané qui peut être résolu par la stratégie de la seule entreprise privée.

Sans intervention des pouvoirs publics, la situation des régions sous-développées ne peut pas être améliorée.

e) La nécessité d'une programmation du développement régional

20. A la conception trop économique de la Commission doit être opposée une conception globale du développement régional (social et culturel) qui est elle-même le fondement d'une politique d'ensemble d'aménagement du territoire.

Cette conception globale du développement régional débouche nécessairement sur une planification européenne de l'espace. C'est dans le cadre de cette planification qu'il faut rechercher la vocation économique de chaque région, anticiper le développement régional pour le provoquer.

La Commission reconnaît l'importance d'une programmation régionale du développement quand elle considère au paragraphe 31 concernant les interventions du Fonds de développement que "les projets présentés par les Etats membres devraient répondre à des objectifs régionaux spécifiques, ou s'insérer dans les programmes de développement au fur et à mesure qu'ils seront élaborés".

Mais si l'on veut vraiment arriver à une croissance autonome comme le souhaite la Commission au paragraphe 29 (vi), il faut insister sur ce point et subordonner les interventions du Fonds à la mise en place de programmes de développement non limités aux seuls aspects économiques.

Il faut donner la vocation la plus large aux instruments spécifiques de la politique régionale, compte tenu du caractère global du développement, même s'il existe d'autres instruments communautaires d'intervention comme le Fonds social.

f) La nécessité de concentrer les moyens et le rôle des noyaux de développement

21. Les interventions du Fonds doivent concerner l'ensemble des activités d'une région, il faut néanmoins éviter de disperser les interventions dans l'espace.

22. On sait que le développement est lié au progrès technique et est favorisé par les économies d'échelle et les économies résultant de l'agglomération.

Ceci explique la nécessité de concentrer les moyens sur quelques noyaux de développement, étant entendu que le renforcement de la puissance du noyau n'est pas un but en soi, mais qu'il a pour objectif essentiel l'animation par rayonnement sur les zones environnantes.

g) La nécessité de déterminer la dimension des régions de développement

23. La Commission n'aborde pas ce problème, elle se contente de noter au § 22 que les principaux déséquilibres régionaux sont "liés à certaines zones géographiques limitées". Pourtant les programmes de développement régional devront s'appliquer à des régions bien déterminées.

24. La dimension optimum est difficile à fixer, compte tenu des diversités régionales. Plusieurs séries de facteurs interviennent : la réalité socio-économique, la démographie, l'écologie, le cadre institutionnel, la tradition, etc.

Au niveau de l'analyse, si la région est trop petite, il est difficile de lui appliquer des instruments d'observation, mais si la région est trop grande, elle peut masquer de grandes inégalités intra-régionales.

La région devrait tendre vers un ensemble cohérent et interdépendant.

V. LA MISE EN OEUVRE D'UNE ACTION COMMUNAUTAIRE

a) Le rôle des Institutions communautaires par rapport aux Etats membres

25. La mise en place du marché commun aggrave les déséquilibres régionaux, en même temps que s'affaiblissent les pouvoirs économiques d'intervention des gouvernements sans que les traités aient donné aux Institutions européennes des pouvoirs palliatifs suffisants.

Les pouvoirs des gouvernements en matière de politique régionale ont été réduits par les traités (sont en principe interdites : certaines protections, subventions, discriminations, etc.). Une politique régionale nationale isolée n'est plus possible dans un marché commun européen.

26. La Commission estime que cette politique communautaire doit être complémentaire des politiques nationales. Mais il ne s'agit pas seulement de compléter ces politiques nationales, il faut les réorienter après examen de leurs objectifs et de leurs résultats. La politique régionale communautaire ne peut pas être la somme des politiques nationales. Elle doit constituer une incitation à une planification souple comportant des perspectives régionales de croissance. Les programmes régionaux doivent s'insérer dans les objectifs généraux d'une planification globale à moyen terme.

b) La solidarité européenne

27. La mise en oeuvre d'une action communautaire suppose une solidarité européenne effective. La Commission estime à juste titre qu'il ne s'agit pas seulement de consacrer plus de capitaux en Europe au développement régional, mais de les distribuer selon les besoins des régions les plus déshéritées par rapport à la Communauté dans son ensemble (non par rapport à des moyennes nationales (cf. § 29 viii du rapport de la Commission)).

Cette solidarité devra porter sur des sommes importantes, ne pourra être efficace que si l'on ne permet pas aux Etats d'économiser sur leurs budgets propres les montants reçus du Fonds. Les programmes de développement régional qui serviront de cadre d'intervention à la politique régionale communautaire permettront d'éviter ce détournement de l'aide communautaire.

c) Les critères des interventions

28. Cette aide sera, en l'absence d'une connaissance suffisante des principes du développement économique régional, accordée en fonction de certains critères qui ont été rappelés en introduction. Il est difficile d'émettre un jugement sur la portée de ces critères, compte tenu des difficultés statistiques, mais leur sélection semble avoir été faite en fonction des déséquilibres existants et des données statistiques disponibles.

d) L'intégration des politiques communes

29. L'action communautaire ne devra pas se limiter aux seules mesures de politique régionale proposées. La politique régionale étant une politique structurelle globale, toutes les politiques sectorielles (transports, énergie, sociale, financière et fiscale, etc.) doivent être intégrées dans les plans régionaux de développement qui sont la matérialisation de cette politique régionale.

VI. QUELQUES ACTIONS A ENVISAGER

30. a) Il faut prolonger les actions d'ordre financier prévues pour le Fonds de développement régional par une assistance technique communautaire qui permettra de tirer le maximum de profit des moyens financiers.

b) Il convient aussi de concerter à l'échelon européen les investissements publics et privés dans les régions à problèmes. On pourrait envisager d'étendre à l'ensemble de l'économie les obligations imposées aux entreprises de la C.E.C.A. (déclaration obligatoire de tous les programmes importants d'investissements et avis de la Commission publié).

c) Un programme européen de grands travaux d'infrastructures pourrait être élaboré par la Commission.

d) On peut aussi développer des foyers de science et de culture dans les régions sous-développées (création d'instituts de recherche).

e) Le Parlement européen réclame depuis longtemps la création d'un Office européen de Documentation et d'Information sur la politique régionale (1).

Toutes ces possibilités d'action devraient être examinées par le Comité de développement régional dont la création doit être formellement proposée par la Commission en même temps que celle du Fonds de développement régional.

---

(1) Résolution déjà citée du 22 janvier 1964, suite au Rapport Birkelbach.

Avis de la Commission de l'Agriculture

Rapporteur : M. Mario VETRONE (\*)

INTRODUCTION

Si le traité instituant la Communauté économique européenne ne confie pas aux organes de la Communauté la tâche spécifique de mettre en oeuvre une politique commune dans le domaine du développement régional comme il le fait pour l'agriculture et les transports, il leur fixe cependant un vaste objectif en indiquant dans le préambule que les signataires se déclarent soucieux "de renforcer l'unité de leurs économie et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés.

En outre, l'article 2 du traité précise que la Communauté a pour mission de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté.

Considérant le fait que l'article 235 du traité permet à la Communauté, lorsqu'une action apparaît nécessaire pour réaliser l'un de ces objets, d'étendre sa compétence à des secteurs pour lesquels ledit traité n'a pas prévu de moyens d'action spécifiques, et reconnaissant le préjudice causé par les déséquilibres régionaux existant dans la Communauté, la Commission a présenté au Conseil dès 1969 une proposition de décision relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional, et visant à (1) :

- l'institution d'un comité de développement régional composé de représentants des Etats membres de la Commission et ayant pour tâche d'assister les organes de la Communauté dans la coordination des politiques régionales des Etats membres et dans l'emploi d'instruments communautaires tels que les crédits de la Banque Européenne d'Investissements;
- l'institution d'une procédure communautaire en vue d'examiner la situation économique des régions à développer ainsi que les plans de développement élaborés par les différents Etats membres en faveur de ces dernières.

Selon cette proposition, étaient à considérer comme régions communautaires à développer :

- les régions périphériques de la Communauté considérablement en retard sur le plan du développement économique;
- les régions situées entre les frontières des Etats membres;
- les régions ayant un excédent de population active employée dans l'agriculture;
- les régions industrielles dont l'économie est compromise par le déclin d'une activité économique dominante.

---

\* (1) Cf. avis de M. BRIOT présenté au nom de la commission de l'agriculture, annexé au rapport de M. MITTERDORFER (29/70).

En 1971, la Commission présenta une proposition de règlement fixant les règles du fonctionnement du Fonds européen de développement régional (1). Alors qu'elle avait initialement conçu ce fonds comme un instrument financier chargé d'octroyer des bonifications d'intérêts, la Commission a faite sienne la suggestion du Parlement européen et d'une délégation du Conseil et l'a également habilité à octroyer des crédits et des subventions en capital.

Selon la proposition de la Commission, ces bonifications et subventions en capital pouvaient être attribuées pour des investissements dans le secteur des infrastructures et des activités de l'industrie et de l'artisanat et des services. Ces projets devaient s'insérer dans un programme de promotion de l'une des régions communautaires de développement.

La liste des éventuels bénéficiaires des aides communautaires n'était pas limitée a priori : tant les investisseurs publics que les investisseurs privés pouvaient donc en bénéficier.

Les bonifications d'intérêts pouvaient être accordées soit pour des prêts accordés par la Banque européenne d'Investissement, soit pour des prêts accordés par d'autres instituts financiers.

En même temps que cette proposition, la Commission en a présenté une autre concernant le financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, de projets s'inscrivant dans le cadre d'opération de développement dans les régions agricoles prioritaires (1).

Aux termes de cette proposition, le FEOGA devait contribuer à la création de nouveaux emplois dans l'industrie, l'artisanat et les services, destinés aux agriculteurs et aux ouvriers agricoles ainsi qu'à leurs enfants quittant l'agriculture dans le cadre de la réforme de l'agriculture.

Pour chacun de ces emplois, le règlement prévoyait d'attribuer une prime de 1.500 u.c.

L'opération devait être menée à bien en cinq ans et coûter, en tout, 250 millions d'U.c.

La Commission avait calculé que dans la Communauté à Six 600.000 personnes âgées de moins de 55 ans auraient quitté l'agriculture dans les années suivantes.

La moitié de ces personnes résidaient dans des régions aux structures économiques essentiellement agricoles dans lesquelles la Communauté devra intervenir de façon prioritaire.

---

\* (1) Cf. l'avis de M. BRIOT présenté au nom de la commission de l'agriculture annexé au rapport de M. MITTERDORFER (doc. 264/71).

La Commission a proposé de choisir ces régions sur la base des critères suivants :

- pourcentage de la population active employée dans l'agriculture supérieur à la moyenne communautaire;
- pourcentage de la population active employée dans l'industrie inférieur à la moyenne communautaire;
- produit intérieur brut par tête d'habitant au coût des facteurs, inférieur à la moyenne communautaire.

Aux termes de cette proposition il fallait considérer comme prioritaires, non seulement les grandes régions agricoles situées en général à la périphérie de la Communauté, mais aussi, suivant certaines modalités, les régions de moindre importance caractérisées par un excédent de population active employée dans l'agriculture.

Au printemps de 1972, la Commission a demandé que puisse être examiné un nouvel instrument de développement régional. Elle n'a pas encore présenté de proposition formelle à cet égard, mais a invité le Conseil à l'autoriser, en principe à engager les consultations - qui seront longues - nécessaires à cet effet.

Il s'agit de la création d'une "société de développement régional", à laquelle participeraient la Communauté et les autres sociétés publiques et privées. La société devrait opérer dans le cadre d'un programme de développement régional et se voir attribuer les fonctions suivantes :

- rechercher les entreprises susceptibles d'investir dans les régions à développer, et leur fournir des informations sur les possibilités d'investissement et les marchés;
- fournir une assistance technique aux investisseurs en les aidant, par exemple, à créer de nouvelles zones industrielles;
- possibilité de participer, de manière temporaire et accessoire, au capital d'entreprises situées dans les régions de développement.

Au cours des deux dernières années, le Conseil de ministres s'est à plusieurs reprises penché sur les propositions de la Commission relatives à la coordination et au financement communautaire de la politique régionale, mais n'est pas parvenu à des décisions concrètes.

Que le Conseil soit conscient de la nécessité d'une action concrète dans ce domaine ressort de certaines affirmations figurant dans les résolutions adoptées au cours des différentes sessions consacrées à ces problèmes.

Ainsi, dans sa résolution du 22 mars 1971, le Conseil précise en particulier qu'au stade final de l'union économique et monétaire, la Communauté entreprendra "... les actions nécessaires sur le plan structurel et régional dans le cadre d'une politique communautaire disposant de moyens appropriés, afin de contribuer au développement équilibré de la Communauté ...".

La même résolution prévoit ensuite qu'au cours de la première étape de l'union économique et monétaire, le Conseil, afin de réduire les tensions susceptibles de compromettre la réalisation à terme de l'union économique et monétaire, statue sur les mesures nécessaires dans le domaine régional et structurel, compte tenu des critères de priorité donnés par le troisième programme de politique économique à moyen terme, en particulier en dotant la Communauté des moyens appropriés.

On peut rappeler, en particulier, que parmi les priorités indiquées dans le troisième programme figure celle d'une politique régionale "tendant à promouvoir des activités économiquement saines dans les régions affectées par l'évolution agricole. Cette priorité est mise en évidence par le Conseil dans sa résolution du 25 mars 1971 concernant la nouvelle orientation de la politique agricole commune, lorsqu'il affirme qu' "il est nécessaire (entendez : pour permettre l'évolution du secteur agricole) que des progrès rapides soient accomplis dans le développement d'autres politiques de la Communauté, et notamment en ce qui concerne l'union économique et monétaire, la politique régionale et la politique sociale. Ces progrès contribueraient d'une façon substantielle à la réalisation de la réforme de l'agriculture. En particulier, le Conseil convient que les Etats membres et la Communauté mettront en place un système d'incitation au développement régional, favorisant la création d'emplois, notamment dans des régions présentant un excédent important de population agricole active ".

Force est cependant de conclure que malgré la pressante insistance du Parlement, le Conseil, confronté à l'ensemble de ces propositions - qui ne constituent pourtant qu'un premier pas timide vers la réalisation d'une politique régionale - n'est parvenu à émettre qu'une résolution de plus (21 mars 1972) dans laquelle il marque son "accord de principe" pour que le FEOGA, section orientation, puisse être utilisé, dès 1972, pour des actions de développement régional et pour que soit créé un Fonds de développement régional ou soit mis en oeuvre tout autre système de ressources communautaires appropriées à consacrer au développement régional. Cependant, cet accord de principe ne s'est pas concrétisé dans une décision formelle permettant de mettre en oeuvre les dispositions prévues en la matière dans les propositions de la Commission.

Face à cette situation qui s'était créée au cours des dernières années, les résultats de la conférence au sommet de Paris d'octobre 1972 ont donné l'impression d'ouvrir la voie à une action plus décisive.

En effet, mettant en lumière la haute priorité de ce problème, les chefs d'Etat ou de gouvernement sont convenus, au paragraphe 5 de la déclaration finale, de procéder comme suit en matière de politique régionale :

- les Etats membres s'engagent d'ores et déjà à coordonner leurs politiques régionales ;
- les institutions communautaires sont invitées à créer un Fonds de développement régional avant le 31 décembre 1973;

- dès le début de la seconde phase de l'union économique et monétaire, ce fonds devra être alimenté par les ressources propres de la Communauté.

Dans cette déclaration, les chefs d'Etat ou de gouvernement affirmeront également que l'intervention du fonds, coordonnée avec les aides nationales, devra permettre, au fur et à mesure de la réalisation de l'Union économique et monétaire, de corriger les déséquilibres régionaux principaux dans la Communauté élargie, et notamment ceux résultant d'une prédominance agricole, des mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel.

#### Brève présentation du texte sous examen

...

#### Considération finales de la commission de l'agriculture

1. Le problème des différences qui existent dans les degrés de développement des diverses zones économiques, qui s'est posé ces dernières années au niveau communautaire, affecte sans aucun doute les populations agricoles et rurales et intéresse donc le secteur agricole, en faveur duquel la Communauté, par sa politique communautaire et la contribution financière du F.E.O.G.A., a procédé à une série d'interventions. En outre, trois directives ont dernièrement été adoptées, dont l'application, grâce à un effort d'élargissement et de rationalisation des structures productives des exploitations agricoles, qui suppose il est vrai, un engagement matériel et financier considérable de la part des agriculteurs, entraînera une amélioration de la situation dans l'agriculture et, partant, de l'économie en général.

2. D'autre part, il convient de rappeler que, dans le cadre des dispositions à adopter pour la réforme des structures agricoles, qui est fondée comme l'on sait sur des interventions sélectives, il est apparu nécessaire d'introduire pour les résultats à obtenir sur le plan du développement, le principe de la régionalisation, en raison des différences qui existent entre les degrés de développement des différentes régions de la Communauté et du rapport de principe qu'il y a entre les conditions économiques générales et la situation structurelle de l'agriculture, qui rendent donc les conditions inégales. Il en résulte, comme on l'a fait observer alors, qu'une disparité relative persistera au moins pendant les cinq premières années d'application des directives dans le secteur agricole communautaire.

3. En outre, il convient de rappeler que même si l'on exclut toute identification générale opérée a priori entre régions agricoles et régions sous-développées, les déséquilibres régionaux les plus graves se rencontrent dans les régions caractérisées par une prépondérance excessive d'activités agricoles et par la carence ou l'inadaptation des secteurs secondaire et tertiaire. Or, on observe essentiellement ces phénomènes dans les régions périphériques de la Communauté pour

lesquelles, en raison de cette situation et de l'importance de leurs productions agricoles sur le plan de l'économie générale, la Communauté s'est trouvée confrontée avec le délicat problème de la concurrence des produits importés dans des conditions particulières des pays tiers et en particulier de pays du bassin méditerranéen.

4. D'autre part, dans les régions caractérisées par les phénomènes indiqués ainsi que, fût-ce à un moindre degré, dans les autres, se pose le problème de l'exode des agriculteurs qui possèdent des exploitations marginales, condition nécessaire pour la réalisation de la réforme des structures agricoles.

C'est pourquoi, lors de l'examen des trois propositions de directives on a fait observer que les effets de ces dispositions risquaient d'être en partie compromis si elles ne s'accompagnaient pas d'action communautaires coordonnées dans d'autres secteurs de la politique économique, de la politique sociale, de la politique de l'emploi et de la politique de développement régional.

5. Par conséquent, conformément à ce qui a déjà été mis en lumière à diverses reprises par la commission de l'agriculture (à propos de la politique de l'environnement, des problèmes de l'agriculture de montagne et des autres zones agricoles défavorisées), on peut affirmer que la politique agricole et la politique sociale, coordonnées avec les politiques régionales des Etats membres et de la Communauté ont pour objectif de résoudre les problèmes essentiels des disparités existant en matière de développement régional dans la Communauté, et d'éviter ainsi que les migrations provoquées par des facteurs structurels n'accroissent la concentration des personnes dans les zones industrielles existantes et ne soient à l'origine de phénomènes négatifs incontrôlables aussi bien du point de vue économique que du point de vue social.

6. Sur la base de ces considérations, et se référant aux précédents avis (1) émis en la matière, la commission de l'agriculture formule un avis favorable sur les grandes lignes du rapport sous examen concernant une politique régionale communautaire à venir.

7. Tout en se réservant d'émettre un avis définitif sur les propositions concrètes que la Commission se propose de présenter ultérieurement, la commission de l'agriculture est convaincue de la nécessité de doter, en même temps que le FEOGA et le Fonds social pour les actions qui leur incombent en propre, le Fonds régional de moyens financiers appropriés afin que l'efficacité des actions en matière de politique régionale corresponde aux objectifs fixés par le sommet de Paris.

8. Dans cette perspective, la commission de l'agriculture se demande dès à présent si les 50 millions d'u.c. par an inscrits au budget de la Communauté à la charge du FEOGA et destinés à la création d'emplois dans les secteurs secondaire et tertiaire - la priorité allant aux projets de commercialisation et de transformation des produits agricoles - en faveur des ex-agriculteurs, ne devraient pas être

\* (1) Avis de M. Briot présentés au nom de la commission de l'agriculture et annexés aux deux rapports de M. Mitterdorfer (doc. 29/70 et doc. 264/71).

imputés sur le Fonds régional afin de laisser de plus grandes disponibilités à la section orientation du FEOGA qui sera appelée, notamment dans le cadre du processus de développement économique et social des régions communautaires, à intervenir ultérieurement en vue de permettre un développement parallèle et concerté du secteur agricole. Que l'on se souvienne, en effet que la Commission de l'agriculture n'avait émis un avis favorable sur cette contribution du FEOGA qu'à condition qu'elle constitue une mesure de caractère transitoire.

9. Sachant qu'il lui est impossible d'épuiser tous les problèmes soulevés par la question sous examen et souhaitant rester dans le cadre de ses compétences, la commission de l'agriculture se limite à confirmer l'adhésion qu'elle avait donnée dans son précédent avis aux critères communautaires d'identification des régions agricoles prioritaires, proposés par la Commission en 1971.

Elle partage enfin d'une manière générale l'avis de la Commission selon lequel il sera opportun d'établir des priorités en fonction du degré relatif de déséquilibre régional discernable sur la base des indices du revenu brut par tête comparé à la moyenne communautaire et du taux de sous-emploi structurel, de chômage et d'émigration, convaincue qu'elle est que l'efficacité des interventions en matière de politique régionale communautaire serait démontrée à l'évidence par la rapidité des actions et par leur concentration dans les régions de la Communauté qui souffrent des plus graves déséquilibres.

## AVANT-PROPOS

1. Le rapport présenté par la Commission des Communautés, suite à la Conférence au sommet d'Octobre 1972, vient s'ajouter à la liste déjà longue des propositions, résolutions et déclarations d'intentions en matière de politique régionale.

2. Ce rapport est établi en exécution du mandat donné à la Commission par la dernière Conférence au sommet. Lorsqu'on relit le point 5 du Communiqué final de cette Conférence, qui traite de la "haute priorité" reconnue à l'objectif de remédier aux déséquilibres structurels et régionaux dans la Communauté, une première question vient immédiatement à l'esprit : quels sont les premiers pas concrets accomplis depuis octobre 1972 par les gouvernements des Etats membres en ce qui concerne la coordination de leurs politiques régionales ?

Jusqu'à présent, aucun, doit-on répondre, et la "haute priorité" reconnue solennellement à la politique régionale est une de ces expressions qui, comme beaucoup d'autres, fera désormais partie du vocabulaire des conférences au sommet et n'engage personne.

3. Au point 5 de ce Communiqué, il est également question du Fonds de développement régional à mettre en place avant le 31 décembre 1973. Ce Fonds communautaire sera alimenté, dès le début de la deuxième phase de l'union économique et monétaire, par les ressources de la Communauté et aura pour objet, au fur et à mesure de la réalisation de l'union économique et monétaire, de corriger les déséquilibres régionaux principaux dans la Communauté élargie.

4. Dans son rapport (1), la Commission des Communautés fait le point de la situation des régions de la Communauté et indique les lignes directrices qui devraient servir de cadre aux propositions qu'elle doit encore élaborer, conformément au mandat qui lui en a été donné par le sommet.

A ce stade de la discussion et en l'absence de propositions précises, notamment de propositions de caractère financier, la commission des budgets doit se borner à quelques observations sur les éléments financiers des lignes directrices esquissées par la Commission des Communautés (2) et sur les problèmes budgétaires que pose le Fonds de développement régional.

### I. UNE POLITIQUE REGIONALE COMMUNAUTAIRE "COMPLEMENTAIRE" DES POLITIQUES NATIONALES

5. "L'efficacité de la politique communautaire dépendra de la coopération étroite entre les Etats membres.

Les activités des Etats membres dans le domaine régional, qu'elles soient économiques, sociales ou culturelles, constituent en

(1) Doc. COM (73) 550 final

(2) Par. 29, 30 et 31 du rapport.

fait la base indispensable pour la mobilisation de ressources financières pour le développement régional. Le rôle de la politique régionale communautaire s'amplifiera progressivement ..."

Observation :

6. Il faut donc avant tout amorcer la coopération entre Etats, en définir les modalités pratiques, s'accorder sur certains critères et sur certains moyens pour mobiliser les ressources financières. Il faut ensuite déterminer le champ d'action de la Communauté et les moyens financiers nécessaires.

II. REDUIRE LA SURCONCENTRATION

7. "La surconcentration des activités économiques dans quelques régions étant un problème social et économique qui tend à devenir de plus en plus aigu, la Communauté doit, tout autant qu'elle apporte une aide aux régions pauvres, rechercher un accord entre les Etats membres pour aboutir à des politiques communes visant à réduire la concentration dans les régions surpeuplées. La Commission fera, à cet égard, des propositions appropriées en temps voulu".

Observations :

8. Les seuls moyens dont disposent les Etats sont des moyens de caractère financier : avantages fiscaux, aides, subventions aux investissements en dehors des zones de concentration.

Jusqu'à présent, ces moyens n'ont pas donné de grands résultats.

On peut imaginer des moyens répressifs : pénalisations fiscales, interdictions d'investissements dépassant un certain montant ...

On peut imaginer aussi une sorte d' "emprunt forcé" consistant à prélever sur tout investissement dans une zone concentrée une quote-part qui servira à financer des investissements dans des zones à développer, ces capitaux étant normalement rétribués...

La commission des budgets estime que la Commission des Communautés devrait proposer des règles communautaires en ce domaine.

Un autre aspect important de la surconcentration doit être pris en considération, à savoir : la protection de l'environnement dont il faut tenir compte lorsque l'expansion industrielle des régions développées est projetée.

III. UTILISATION DES INSTRUMENTS EXISTANT AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

9. La Commission prévoit la coordination des politiques communes(?) et des instruments financiers existant au niveau communautaire afin de mieux les utiliser à des fins régionales.

Observation:

10. Il serait bon que la Commission précise les modalités d'une telle coordination (Fonds CECA, FEOGA, F.S.E.). Quand on songe aux faibles moyens dont dispose, par exemple, la section "Orientation" du FEOGA et l'utilisation plus que modérée qu'en font certains Etats, on ne peut se défendre d'un certain scepticisme sur l'efficacité d'un tel projet.

IV. LE FONDS DE DEVELOPPEMENT REGIONAL

A. Objectifs du Fonds de développement régional

11. Le Fonds de développement régional est considéré comme le moyen principal de mobiliser les ressources communautaires à des fins régionales.

Les moyens subsidiaires; FEOGA - Orientation, Société de développement régional, système européen de garantie des prêts "retiendront (également) toute l'attention de la Commission".

12. Le Fonds sera destiné au développement à moyen et à long terme des régions moins développées ou en déclin dans les Etats membres, afin d'y amener une croissance autonome. Ce Fonds doit être de "taille suffisante" pour corriger des déséquilibres structurels et régionaux pouvant affecter la réalisation de l'union économique et monétaire. Le Fonds devra donc être doté d'un montant différent de celui envisagé jusqu'ici (50 Muc).

13. Les dépenses de ce Fonds seront concentrées dans les régions qui présentent, par rapport à la Communauté prise dans son ensemble, les besoins les "plus importants", ce qui exclut le système du "juste retour".

L'utilisation des ressources se fera avec une certaine souplesse, une partie étant réservée à des projets communautaires.

Quant à l'identification des zones, elle est fondée sur trois critères principaux : prépondérance de l'agriculture, mutations industrielles, sous-emploi structurel.

Il convient, à cet égard, de donner la priorité à un juste équilibre entre régions de la Communauté dans la répartition des projets de développement.

B. Le fonctionnement du Fonds

a) méthodes

14. La Commission prévoit essentiellement deux méthodes pour l'attribution des ressources du Fonds : attribution de subvention et octroi de bonifications d'intérêts à des prêts.

Les subventions sont considérées comme "utiles", les bonifications d'intérêt ont pour effet de mobiliser des ressources financières plus importantes.

L'aide financière devrait, selon la Commission, être accordée principalement aux projets industriels et tertiaires, ainsi qu'aux projets d'infrastructure pouvant stimuler le développement régional et la production.

b) organes et procédures

15. Pour la gestion du Fonds, la Commission prévoit d'être assistée d'un comité de politique régionale. Les procédures doivent être aussi "souples" que possible, à savoir : le Conseil devrait faire une distinction entre les projets : les projets les moins importants pourraient faire l'objet d'une décision a priori des Etats membres, sur la base des critères de la Communauté, les projets les plus importants devraient faire l'objet d'une appréciation préalable de la Commission après consultation du Comité du Fonds.

La Commission ajoute : "il est important que la fraction communautaire de l'aide, quel que soit le mode de paiement, puisse être clairement identifiée par le bénéficiaire".

c. Le financement du Fonds

16. Suivant le Communiqué de la Conférence au sommet, le Fonds sera financé entièrement par des ressources propres à la Communauté, dès la deuxième phase de l'union économique et monétaire.

Or, il a été décidé que cette phase s'ouvrirait le 1er janvier 1974 et ce n'est qu'à partir du 1er janvier 1975 que le budget de la Communauté sera financé exclusivement par des ressources propres aux Communautés.

Un problème de technique budgétaire risque de se poser, si le Fonds est créé, ce qui est douteux, à la date prévue.

Observations :

17. Si, au stade actuel, qui est celui des grandes orientations, on peut, en attendant des propositions précises, s'abstenir de prendre position sur les objectifs et le fonctionnement du Fonds, il n'en est pas de même de son financement

En effet, les ressources du Fonds conditionnent la réalisation des objectifs très ambitieux dévolus à la politique régionale communautaire.

Financer le Fonds par les ressources propres, c'est-à-dire par le budget communautaire, revient à dire que, eu égard à la structure actuelle des dépenses budgétaires, la dotation pouvant être attribuée au Fonds de développement régional (qui doit avoir une "taille suffisante") se heurtera aux limites imposées au budget par la décision du 21 avril 1970.

18. Ainsi se trouve posé le problème politique de la structure des dépenses communautaires et d'une évolution des ressources propres permettant de développer les actions communautaires, notamment en matière de politique régionale.

La commission des budgets estime que, à l'instar de ce qui a été envisagé pour la politique du développement dans le cadre du FED, il convient de prévoir un certain pourcentage des crédits du budget pour la politique régionale.

19. Un autre problème, non moins important, est celui du rôle que devra jouer le Parlement européen, quant à la définition de la politique régionale communautaire et aux crédits à y affecter.

Peut-on admettre qu'un domaine aussi important de la politique communautaire puisse faire l'objet de décisions sans que l'organe démocratique de la Communauté puisse participer avec des pouvoirs réels à la prise de décisions et à la mobilisation de ressources très importantes ?

o  
o o

20 En conclusion, le rédacteur estime que la commission des budgets ne peut, au stade actuel, donner qu'un avis intérimaire et attendre que la Commission des Communautés fasse sans tarder des propositions concrètes. Elle doit demander en outre que le Conseil respecte les échéances déjà fixées pour arrêter certaines mesures sur lesquelles le Parlement s'est déjà prononcé.

PARLEMENT EUROPEEN

Résolution du 5 juillet 1973 sur la politique  
régionale communautaire (\*)

Le Parlement européen,

- vu le rapport de la Commission au Conseil sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie (COM (73) 550 final),
- informé par le Conseil à titre facultatif (doc. 70/73),
- se référant à ses résolutions des 17 mai 1960 (1), 22 janvier 1964 (2), 27 juin 1966 (3), 11 mai 1970 (4), 16 mars 1972 (5), et 20 septembre 1972 (6),
- vu le rapport intérimaire de la commission de la politique régionale et des transports (doc. 120/73),

a) considérant que malgré les politiques d'intervention des Etats membres l'écart des revenus moyens par tête entre les régions riches et les régions pauvres de la Communauté s'est encore aggravé;

b) considérant que l'existence des Communautés européennes a provoqué une croissance économique continue dans les Etats membres mais que cette croissance n'a pas été équilibrée, en ce sens qu'elle n'a pas contribué à réduire l'écart entre les régions riches et les régions pauvres de la Communauté; au contraire la création de l'union douanière avant la mise en oeuvre d'une politique régionale communautaire a créé les conditions d'un enrichissement des régions riches et d'un décalage avec les régions pauvres;

c) considérant qu'il est à craindre que l'instauration d'une union économique et monétaire loin de contribuer à réduire ces écarts, peut dans certaines conditions les aggraver;

d) considérant donc que les progrès de la Communauté vers une union économique et monétaire rendent nécessaire une solidarité nouvelle entre les Etats et les régions de la Communauté afin que la croissance économique se traduise par une amélioration des conditions de vie pour tous les hommes et dans toutes les régions de la Communauté,

(\*) J.O. n° C 62 du 31-7-1973, p. 33.

(1) J.O. n° 35 du 2-6-1960.

(2) J.O. n° 24 du 8-2-1964.

(3) J.O. n° 130 du 19-7-1966.

(4) J.O. n° C 65 du 5-6-1970.

(5) J.O. n° C 36 du 12-4-1972.

(6) J.O. n° C 103 du 5-10-1972.

1. insiste pour que la Commission respecte les délais fixés par le sommet d'octobre 1972 et, qu'après avoir élaboré le rapport analysant les problèmes qui se posent dans le domaine régional à la Communauté élargie, elle présente dès le mois de juillet 1973 des propositions appropriées portant :

- création et mise en place du Fonds de développement régional avant la fin de l'année 1973,

- commencement des travaux de coordination des politiques régionales et création d'un comité de développement régional également avant la fin de l'année;

2. insiste également pour que le Conseil adopte ces propositions en temps utile afin de respecter ces délais imposés par le sommet de Paris;

3. soutient la proposition de la Commission selon laquelle le Fonds de développement devra être alimenté par des moyens financiers considérables et convient que, dès son institution, il serait contraire à l'idée de la politique régionale d'appliquer à ce Fonds le "principe du juste retour";

4. considère que cette solidarité européenne ne sera possible que si la bonne utilisation des moyens peut être assurée et contrôlée par la mise en oeuvre de programmes de développement, ce qui permettra notamment de vérifier qu'il n'y a pas détournement de l'aide communautaire;

5. estime que les critères d'intervention proposés pour le Fonds, compte tenu de l'insuffisance statistique, sont acceptables comme première approche;

6. considère que la politique régionale est une politique d'action structurelle globale et qu'elle doit intégrer toutes les politiques sectorielles;

7. estime que la conception principalement économique de la Commission doit être complétée par une conception plus large du développement tenant compte du facteur humain, les carences n'étant pas uniquement économiques mais aussi éducatives et de formation professionnelle;

8. recommande à cet effet de prolonger les actions d'ordre financier par une assistance technique communautaire;

9. rappelle que les efforts communautaires de développement des régions moins développées doivent être accompagnés de mesures visant à dissuader la congestion industrielle dans les régions déjà saturées;

10. considère que, pour les régions de développement qui s'étendent au-delà d'une frontière intérieure à la Communauté, doivent être établies des formes de collaboration obligatoires dans les Etats membres concernés, et souhaite, lorsque cela semble possible, que cette collaboration puisse être étendue aux régions de pays tiers limitrophes de la Communauté;

11. estime que les tâches des institutions communautaires, assistées par le comité de développement régional, seront notamment :

a) d'observer les répercussions des développements de la Communauté et en particulier de l'union économique et monétaire sur l'équilibre entre les régions,

b) de dégager les principes du développement économique régional, liens d'interdépendance ou de causalité entre les phénomènes observés, qui jusqu'ici n'ont pas été suffisamment analysés,

c) d'approfondir les travaux en matière de statistiques régionales et de dépasser le stade de la statistique descriptive pour aboutir à une présentation des données dans le cadre de modèles régionaux dynamiques et fonctionnels,

d) de mettre en place une planification du développement régional communautaire seule susceptible d'éviter une dispersion et une inefficacité des efforts, et à cet effet de tenir compte des politiques nationales existantes en ce domaine,

e) d'examiner les législations et réglementations nationales et communautaires dans le but de proposer des amendements à certaines dispositions défavorables au développement régional;

12. invite sa commission compétente à poursuivre en permanence l'examen de ces problèmes et à lui faire rapport;

13. charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

PROPOSITION DE REGLEMENT (CEE) DU CONSEIL  
PORTANT CREATION D'UN FONDS EUROPEEN  
DE DEVELOPPEMENT REGIONAL

(présentée par la Commission  
au Conseil le 31 juillet 1973) (\*)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne et notamment son article 235,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

vu l'avis du Comité économique et social,

considérant que la Communauté a pour mission de promouvoir, en vertu de l'article 2 du traité, un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté;

considérant que, à la conférence d'octobre 1972 à Paris, les chefs d'Etat ou de gouvernements, désireux d'engager leurs efforts dans la voie d'une solution communautaire aux problèmes régionaux, ont invité les institutions communautaires à créer un Fonds de développement régional à mettre en place avant le 31 décembre 1973 et dont l'intervention, coordonnée avec les aides nationales, devra permettre, au fur et à mesure de la réalisation de l'union économique et monétaire, de corriger les déséquilibres régionaux principaux dans la Communauté, et notamment ceux résultant d'une prédominance agricole, de mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel;

considérant que, le traité ne prévoyant pas les pouvoirs d'action requis à cet effet, il y a lieu de doter la Communauté de tels pouvoirs en application de l'article 235 du traité;

considérant que la réalisation de ces objectifs dans le cadre de politiques économiques coordonnées et de parités monétaires fixes ne peut être atteinte que si des ressources communautaires inscrites dans le budget des Communautés européennes sont affectées au développement régional pour compléter les ressources que les Etats membres peuvent mettre en oeuvre;

considérant que le développement régional appelle des investissements, d'une part, en activités industrielles ou de service assurant la création ou le maintien d'emplois et, d'autre part, en infrastructures directement liées au développement de ces activités;

considérant qu'il y a lieu de retenir le principe selon lequel le concours du Fonds doit être attribué en fonction de l'intensité relative des déséquilibres dont sont affectées les régions; qu'il y a lieu de tenir compte en outre des éléments qui permettent d'apprécier l'intérêt de l'investissement tant du point de vue de la région que du point de vue de la Communauté;

---

(\*) J.O. 1973 n° C 86.

considérant que l'administration du Fonds doit être confiée à la Commission assistée d'un Comité du Fonds;

considérant que l'efficacité des concours du Fonds ne peut être atteinte que si les investissements bénéficiant de l'aide communautaire s'inscrivent dans des programmes de développement régional ou, à défaut, visent la réalisation d'objectifs régionaux spécifiques de développement;

considérant que le concours du Fonds ne doit pas conduire les Etats membres à réduire leur effort en matière de développement régional mais doit être complémentaire de celui-ci;

considérant que l'importance de l'action communautaire nécessite une information particulière du Parlement européen et du Conseil sous forme d'un rapport annuel,

A ARRETE LE PRESENT REGLEMENT :

#### Article premier

Il est créé un Fonds européen de développement régional (Fonds).

#### Article 2

1. Les crédits autorisés pour le fonctionnement du Fonds au cours de l'exercice en cause sont inscrits chaque année dans le budget des Communautés européennes.

2. Un règlement financier, pris en exécution des dispositions de l'article 209 du traité, détermine les modalités selon lesquelles les dépenses sont autorisées.

#### Article 3

1. La liste des régions et zones en faveur desquelles le Fonds peut intervenir est établie à l'unanimité par le Conseil, et modifiée en tant que de besoin à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission après consultation du Parlement européen, sans préjudice de l'application des articles 92 à 94 du traité.

2. Ces régions et zones doivent être choisies parmi les régions bénéficiaires des régimes d'aide à finalité régionale et dont le produit intérieur brut par habitant est inférieur à la moyenne communautaire; elles doivent notamment comprendre celles qui sont affectées par des déséquilibres régionaux résultant d'une prépondérance agricole, des mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel, en prenant en particulier en considération les critères suivants :

- a) une forte dépendance de l'emploi dans les activités agricoles;
- b) une forte dépendance de l'emploi dans des activités industrielles en déclin;
- c) un chômage élevé et de longue durée ou un fort solde migratoire négatif.

Article 4

1. Le Fonds peut participer au financement :

- a) d'investissements dans les activités industrielles ou de service, bénéficiant d'un régime national d'aides à finalité régionale, sous réserve que le montant de ces investissements dépasse cinquante mille unités de compte et qu'ils permettent la création ou le maintien d'emplois;
- b) d'investissements en infrastructures nécessaires au développement d'activités industrielles ou de service, et pris en charge en tout ou partie par les pouvoirs publics.

2. Le montant de la participation du Fonds est :

a) pour les investissements visés au paragraphe 1 a), de quinze pour cent au maximum du coût de l'investissement. Il ne pourra toutefois pas dépasser cinquante pour cent des aides accordées à cet investissement par les autorités publiques dans le cadre d'un régime national d'aide à finalité régionale. Les aides nationales à prendre en considération sont les bonifications d'intérêt ou les subventions, qu'elles soient fixées en pourcentage de l'investissement ou en fonction des emplois créés;

b) pour les investissements visés au paragraphe 1b), de trente pour cent au maximum de la dépense effectuée par les autorités publiques.

3. Le concours du Fonds peut prendre dans sa totalité ou en partie, en ce qui concerne les infrastructures, la forme d'une bonification de trois points sur les prêts accordés par la Banque européenne d'investissement au titre de l'article 130 a) et b) du traité.

4. Les dispositions ci-dessus ne préjugent pas l'application des articles 92 à 94 du traité.

Article 5

1. Le concours du Fonds est décidé par la Commission, selon la procédure visée à l'article 13, en fonction de l'intensité relative du déséquilibre économique dont est affectée la région où l'investissement est réalisé, de l'incidence directe et indirecte de l'investissement sur l'emploi et en tenant compte des éléments suivants :

- a) la cohérence de l'investissement avec les programmes et objectifs de développement visés à l'article 6;
- b) la contribution de l'investissement au développement économique de la région;
- c) la cohérence de l'investissement avec les programmes ou objectifs de la Communauté, notamment ceux arrêtés dans le cadre des politiques sectorielles;

- d) l'effet de l'investissement sur le plan de l'environnement notamment en ce qui concerne les conditions de vie et de travail;
- e) le caractère transnational de l'investissement, c'est-à-dire le fait que cet investissement provient d'un autre Etat membre;
- f) le caractère frontalier de l'investissement, c'est-à-dire concernant des régions contiguës de différents Etats membres.

2. Il est également tenu compte, dans l'examen de chaque demande, des autres concours accordés par les institutions communautaires ou par la Banque européenne d'investissement au titre de l'article 130 a) du traité.

3. Pour les infrastructures d'un coût supérieur à vingt millions d'unités de compte, la Commission, avant de recueillir l'avis du Comité du Fonds visé à l'article 13, consulte le Comité de politique régionale.

#### Article 6

1. Ne peuvent bénéficier du concours du Fonds que les investissements qui s'inscrivent dans le cadre d'un programme de développement régional dont la réalisation est susceptible de contribuer à la correction des déséquilibres structurels et régionaux qui peuvent affecter la réalisation de l'union économique et monétaire. A défaut d'un tel programme et jusqu'au 31 décembre 1975, les investissements susceptibles de bénéficier du concours du Fonds doivent répondre à des objectifs régionaux spécifiques. Dans ce cas, les Etats membres doivent fournir annuellement à la Commission toutes informations utiles sur les ressources qu'ils affectent et qu'ils prévoient d'affecter au développement des régions figurant dans la liste visée à l'article 3, ainsi que sur l'évolution de la situation économique et sociale de ces régions.

2. Les programmes de développement régional ou les objectifs régionaux spécifiques sont communiqués par les Etats membres à la Commission. Une première communication a lieu avant le 1er octobre 1974.

3. Les programmes indiquent les objectifs et les moyens du développement de la région. A cet effet, ils doivent contenir des indications suffisamment détaillées sur :

a) l'évolution de la situation économique et sociale de la région notamment démographie, emploi, produit régional, structure sectorielle, infrastructure, écologie, utilisation des sols;

b) les actions envisagées en matière d'infrastructures et de création d'activités économiques, avec calendrier de réalisation;

c) les financements envisagés;

d) les autorités, organismes ou institutions responsables de ces actions.

4. Les programmes ou les objectifs spécifiques de développement régional doivent faire l'objet d'une consultation du Comité de politique régionale. La Commission doit constater leur conformité avec les objectifs de la Communauté.

Article 7

Ne peuvent bénéficier du concours du Fonds les dépenses publiques visées à l'article 4 qui auraient été effectuées plus de six mois avant la date de présentation de la demande ou qui concerneraient des investissements achevés plus de douze mois avant cette date.

Article 8

1. Les demandes de concours du Fonds sont transmises à la Commission par les Etats membres accompagnées des indications prévues par le règlement financier visé à l'article 2. En ce qui concerne les investissements industriels ou de service d'un montant inférieur à dix millions d'unités de compte et les infrastructures d'un montant inférieur à vingt millions d'unités de compte, les Etats membres regroupent ces demandes sous forme de relevés trimestriels pour chacune des régions visées à l'article 3.

2. Les concours du Fonds sont décidés par la Commission:

a) cas par cas pour les investissements industriels et de service d'un montant égal ou supérieur à dix millions d'unités de compte et les infrastructures d'un montant égal ou supérieur à vingt millions d'unités de compte;

b) globalement pour ce qui est des autres demandes.

Article 9

Les paiements sont effectués par la Commission, selon les cas, à l'Etat membre, à un organisme désigné par lui à cet effet ou à la Banque européenne d'investissement, conformément aux dispositions du règlement financier visé à l'article 2.

Article 10

1. La Commission s'assure, avec la collaboration des Etats membres, de la bonne exécution des investissements bénéficiant du concours du Fonds.

2. Dans le cas où un investissement ayant fait l'objet d'une décision de concours n'est pas exécuté comme prévu ou si les pouvoirs publics se font restituer par l'investisseur tout ou partie des aides qu'ils ont eux-mêmes accordées, ce concours peut être suspendu, réduit ou supprimé par une décision de la Commission après consultation du Comité du Fonds. Les sommes éventuellement à récupérer sont recouvrées à la diligence de l'Etat membre et versées à la Commission dans les six mois suivant la date de la décision de suspension, réduction ou suppression.

Article 11

1. La Commission peut utiliser une partie des ressources du Fonds, inscrites à cet effet au budget des Communautés, pour promouvoir ou réaliser des études qui sont en relation étroite avec les opérations

du Fonds ou avec le développement régional dans la Communauté.

2. Lorsque l'étude est entreprise à la demande d'un Etat membre, le concours ne peut excéder cinquante pour cent de son coût.

#### Article 12

1. Il est institué un Comité du Fonds (Comité) composé de représentants des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission.

2. Au sein du Comité, les voix des Etats membres sont affectées de la pondération prévue à l'article 148 paragraphe 2 du traité. Le président ne prend pas part au vote.

#### Article 13

1. Dans le cas où il est fait référence à la procédure définie au présent article, le Comité est saisi par son président, soit à l'initiative de celui-ci, soit à la demande d'un représentant d'un Etat membre.

2. Le représentant de la Commission soumet un projet de décisions à prendre. Le Comité émet son avis sur ces décisions dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence des questions soumises à examen. Il se prononce à la majorité de quarante et une voix.

3. La Commission prend des décisions qui sont immédiatement applicables. Toutefois, si elles ne sont pas conformes à l'avis émis par le Comité, ces décisions sont aussitôt communiquées par la Commission au Conseil. Dans ce cas, la Commission peut différer d'un mois au plus, à compter de cette communication, l'application des décisions prises par elle. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente dans le délai d'un mois.

#### Article 14

Le Comité peut examiner toute autre question relative au fonctionnement du Fonds évoquée par son président soit à l'initiative de celui-ci, soit à la demande d'un représentant d'un Etat membre.

#### Article 15

Les Etats membres et la Commission rendent publics les concours du Fonds et informent les investisseurs concernés qu'une partie de l'aide qui leur est accordée provient de la Communauté.

#### Article 16

1. Avant le 1er juillet de chaque année, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application du présent règlement au cours de l'année précédente. Ce rapport indique notamment dans quelle mesure l'emploi des ressources du Fonds a tenu compte de l'intensité relative des déséquilibres régionaux, ainsi que les mesures de développement régional qui paraissent nécessaires dans une ou plusieurs des régions visées à la liste prévue à l'article

3 du présent règlement, du fait de l'évolution économique et sociale de la Communauté. Il fait également ressortir quels progrès ont été réalisés dans la correction de ces déséquilibres.

2. Ce rapport porte enfin, d'une part, sur la gestion financière du Fonds et, d'autre part, sur les conclusions que tire la Commission des contrôles exercés sur les opérations du Fonds.

Article 17

Les mesures nécessaires à l'exécution du présent règlement sont arrêtées selon la procédure visée à l'article 13.

Article 18

Le Conseil réexamine le présent règlement au plus tard trois ans après son entrée en vigueur.

Article 19

Le présent règlement entre en vigueur le 1er janvier 1974.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre.

PROJET DE DECISION DU CONSEIL  
PORTANT CREATION D'UN COMITE  
DE POLITIQUE REGIONALE

---

(présenté par la Commission  
au Conseil le 31 juillet 1973) (\*)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne et notamment son article 145,

vu le projet de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

vu l'avis du Comité économique et social,

considérant que, à leur conférence d'octobre 1972, les chefs d'Etat ou de gouvernement se sont engagés à coordonner les politiques régionales des Etats membres;

considérant qu'à cet effet doivent être dégagés progressivement des objectifs coordonnés, les modalités de mise en oeuvre d'actions concertées et une vue d'ensemble du développement régional de la Communauté;

considérant qu'il importe de définir les principaux domaines dans lesquels cette coordination doit s'exercer;

considérant qu'il est nécessaire d'établir une procédure de consultation sur les problèmes de politique régionale et sur les mesures à prendre au niveau communautaire,

DECIDE :

Article premier

En vue de contribuer à la coordination des politiques régionales des Etats membres, il est institué auprès du Conseil et de la Commission un Comité de politique régionale (Comité).

Article 2

1. Le Comité a pour tâche de procéder à la demande du Conseil ou de la Commission ou de sa propre initiative à l'examen de problèmes relatifs au développement régional. Sans préjudice des dispositions des traités, il étudie notamment :

a) les objectifs, les moyens, les méthodes et les expériences des Etats membres en matière de politique régionale en tenant compte des autres politiques de la Communauté;

b) de manière permanente, l'évolution de la situation économique et sociale dans les différentes régions de la Communauté;

(\*) J.O. 1973 n° C 86.

- c) les programmes ou les objectifs spécifiques de développement présentés par les Etats membres, en particulier pour les régions visées à l'article 3 du règlement (CEE) n° ... du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional;
- d) les moyens financiers que les Etats membres et la Communauté envisagent d'affecter, sur une période pluriannuelle, aux actions de développement régional ;
- e) l'incidence au plan régional des instruments financiers de la Communauté;
- f) la mise en oeuvre coordonnée des moyens d'action de la Communauté avec ceux des Etats membres en vue de faciliter la réalisation des programmes ou des objectifs spécifiques;
- g) les régimes d'aides à finalité ou à incidence régionale;
- h) les mesures de dissuasion dans les régions à forte concentration;
- i) la promotion d'une meilleure information des investisseurs publics et privés en vue du développement régional.

2. Le Comité fait rapport au Conseil et à la Commission des résultats de ses travaux.

#### Article 3

1. Les Etats membres et la Commission nomment chacun deux membres du Comité. Ils peuvent nommer des suppléants. Les membres du Comité et les suppléants, nommés par les Etats membres, sont choisis parmi les hauts fonctionnaires responsables de la politique régionale.
2. Sauf décision contraire du Comité, les membres peuvent se faire assister par des experts.
3. La Banque européenne d'investissement désigne un observateur.

#### Article 4

1. Le Comité désigne, à la majorité, parmi ses membres, son président et son vice-président pour une durée de deux ans. Leur mandat est renouvelable.
2. Le Comité peut confier l'étude de questions déterminées à des groupes de travail composés de certains membres ou de suppléants ou d'experts.
3. Le secrétariat du Comité est assuré par la Commission.
4. Le Comité établit son règlement intérieur.

Article 5

Le Comité peut, selon les dispositions de son règlement intérieur, recueillir les opinions des milieux régionaux intéressés et des organisations syndicales et professionnelles.

PROPOSITION DE REGLEMENT FINANCIER  
PORTANT DISPOSITIONS PARTICULIERES  
APPLICABLES AU FONDS EUROPEEN  
DE DEVELOPPEMENT REGIONAL

---

(présentée par la Commission au Conseil le 31 juillet 1973) (\*)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne et notamment son article 209,

vu l'article 2 du règlement (CEE) du Conseil n° ..., du ..., concernant la création du Fonds européen de développement régional,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

vu l'avis du Comité économique et social,

considérant que la réalisation des investissements qui feront l'objet du concours du Fonds peuvent s'étaler sur une période pluriannuelle;

considérant que les versements des concours du Fonds doivent pouvoir être effectués sur plusieurs années;

considérant que le règlement du Conseil n° ..., du ..., à son article 10 prévoit notamment que la Commission s'assure, avec la collaboration des Etats membres, de la bonne exécution des investissements bénéficiant du concours du Fonds;

considérant la nécessité d'un contrôle efficace des opérations du Fonds européen de développement régional,

A ARRETE LE PRESENT REGLEMENT :

Titre I

Dispositions financières

Article premier

Les dispositions des titres I à VI inclus et XI du règlement financier du 25 avril 1973 applicables au budget général des Communautés (1) s'appliquent au Fonds européen de développement régional (Fonds), sauf dérogation prévue au présent règlement.

Article 2

1. Conformément au règlement du Conseil n° ..., du ..., le budget d'un exercice fait apparaître au titre du Fonds, pour l'exercice

---

(\*) J.O. 1973 n° C 86

(1) J.O. n° L 116 du 12.5.1973 (règlement n° 73/91/CECA, CEE, Euratom).

budgétaire en cause,

a) les crédits d'engagement

et

b) les crédits de paiement.

2. Les crédits d'engagement sont destinés à assurer la couverture totale des obligations que la Commission contracte en application du règlement du Conseil n° ..., du ...

Ils constituent la limite supérieure des dépenses que la Commission est autorisée à engager durant l'exercice budgétaire en cause pour l'exécution des opérations correspondantes.

Les crédits d'engagement demeurent disponibles tant qu'il n'est pas procédé à leur annulation par la voie de la procédure budgétaire.

3. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses susceptibles d'être ordonnancées ou payées au cours de chaque exercice budgétaire pour la couverture d'engagements contractés au cours de l'exercice en cause ou d'exercices antérieurs.

#### Article 3

Pour le Fonds, valent engagement de dépenses les décisions d'octroi du concours du Fonds prises par la Commission sur les demandes présentées par les Etats membres.

#### Article 4

1. Par dérogation du paragraphe 1 c) de l'article 6 du règlement financier du 25 avril 1973, les crédits de paiement restant dus à la fin d'un exercice et correspondant à des engagements contractés par la Commission, sont reportés de droit pendant une durée de deux ans.

2. A l'expiration de cette période, la Commission peut soumettre au Conseil, chaque année avant le 1er mai, une liste des crédits qui restent engagés et dont le report dûment justifié est demandé. Le Conseil, à la majorité qualifiée, statue dans un délai d'un mois; s'il n'a pas statué dans ce délai, les reports de crédits sont réputés approuvés.

#### Article 5

Les crédits correspondant aux concours du Fonds au titre des articles 4 et 11 du règlement du Conseil n° ..., du ..., font l'objet d'inscriptions distinctes.

Titre II

Modalités d'application

Article 6

1. Les modalités suivantes sont applicables pour l'instruction des demandes de concours du Fonds.

2. En ce qui concerne les investissements industriels ou de service d'un montant inférieur à 10 millions d'unités de compte et les infrastructures d'un montant inférieur à 20 millions d'unités de compte, les demandes sont adressées par les Etats membres à la Commission après qu'ils ont pris leur décision d'aide ou de financement. Ces demandes sont présentées, au début de chaque trimestre, regroupées pour chaque région et en séparant les investissements industriels ou de service, d'une part, et les infrastructures, d'autre part.

Les demandes comportent les indications suivantes :

a) en ce qui concerne les investissements industriels ou de service, le nom de l'entreprise, le secteur d'activité, la nature de l'opération, sa localisation, le montant des investissements, l'effet sur l'emploi, le calendrier de réalisation, les subventions ou bonifications d'intérêt accordées. La Commission peut également demander toutes précisions qui lui apparaîtraient nécessaires sur les aides autres que celles visées ci-dessus que l'Etat aurait accordées ou aurait l'intention d'accorder;

b) en ce qui concerne les infrastructures, l'autorité responsable, la nature de l'investissement, sa localisation, son coût, son plan de financement, le calendrier de réalisation;

c) en ce qui concerne les investissements industriels et de service, l'Etat membre précise dans sa demande le concours global qui lui paraît devoir être apporté à l'entreprise et la participation qu'il demande à la Communauté;

d) l'Etat membre communique également à la Commission, à l'appui de chaque groupe de demandes, les éléments d'appréciation permettant à la Commission de juger de l'intérêt des investissements au regard des critères fixés à l'article 5 du règlement (CEE) n° ...

Sur la base de ces éléments et après avis du Comité du Fonds, la Commission, sous réserve que chacun des investissements soit admissible au concours du Fonds, fixe un taux de participation du Fonds applicable à l'ensemble des investissements regroupés.

3. En ce qui concerne les investissements industriels ou de service d'un montant supérieur à 10 millions d'unités de compte et les infrastructures d'un coût supérieur à 20 millions d'unités de compte, les demandes peuvent être adressées à la Commission soit après que l'Etat a déjà pris sa décision d'aide ou de financement soit avant même qu'il ait décidé de sa propre intervention. Chaque demande est présentée isolément, les indications prévues au paragraphe 2 ci-dessus

étant complétées, en ce qui concerne les investissements industriels ou de service, par indication du plan de financement. Elle fait l'objet d'une décision individuelle. La Commission peut subordonner sa décision aux conditions qui lui paraîtraient nécessaires.

#### Article 7

1. Une fois la décision de concours intervenue, le montant de celui-ci est exprimé en pourcentage de l'aide, ou du financement direct par l'Etat membre.
2. Les versements du Fonds sont effectués sur la base de ce pourcentage au fur et à mesure des dépenses de l'Etat membre sur présentation par celui-ci de relevés trimestriels accompagnés des pièces justificatives attestant ces dépenses; en matière d'infrastructure, ces pièces comprennent un état d'avancement des travaux.
3. Lorsque l'intervention de l'Etat membre prend la forme d'une bonification d'intérêt, le concours du Fonds est exprimé en pourcentage de cette bonification actualisée sur la base du taux d'intérêt appliqué aux prêts de la Banque européenne d'investissement à la date de présentation de la demande de concours du Fonds.

Le concours du Fonds est versé en une seule fois au moment de la décision d'octroi.

#### Article 8

Les concours du Fonds qui prennent, conformément aux dispositions de l'article 4 paragraphe 2 c) du règlement du Conseil n° ..., du ..., la forme de bonifications d'intérêt sur un prêt de la Banque européenne d'investissement, sont versées à celle-ci sous forme actualisée en deux tranches suivant les dispositions de l'article 7 paragraphe 3 ci-dessus.

### Titre III

#### Vérification et contrôle

#### Article 9

1. Les Etats membres mettent à la disposition de la Commission toutes les informations nécessaires au bon fonctionnement du Fonds et prennent toutes mesures susceptibles de faciliter les contrôles que la Commission estimerait utile d'entreprendre dans le cadre de l'administration du Fonds, y compris les vérifications sur place.
2. Sans préjudice des contrôles effectués par les Etats membres conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales et sans préjudice des dispositions de l'article 206 du traité, ainsi que de tout contrôle organisé sur la base de l'article 209 sous c) du traité, à la demande de la Commission et avec l'accord de l'Etat membre, des vérifications sur place ou enquêtes relatives aux opérations financées par le Fonds sont effectuées par les instances compétentes de cet Etat membre. Des agents de la Commission peuvent y participer. La Commission peut fixer

des délais pour la réalisation de ces vérifications.

3. Ces vérifications sur place ou enquêtes relatives aux opérations financées par le Fonds ont pour objet de s'assurer :

a) de la conformité des pratiques administratives avec les règles communautaires;

b) de l'existence des pièces justificatives et de leur concordance avec les opérations financées par le Fonds;

c) des conditions dans lesquelles sont réalisées et vérifiées les opérations financées par le Fonds;

d) de la conformité des réalisations avec les opérations financées par le Fonds.

4. La Commission peut suspendre le versement des concours relatifs à une opération si un contrôle fait apparaître soit des irrégularités soit une modification importante de la nature ou des conditions de cette opération, qui n'a pas été soumise à l'approbation de la Commission.

#### Titre IV

#### Disposition finale

#### Article 10

Le présent règlement entre en vigueur le ...

PARLEMENT EUROPEEN

Deuxième rapport de M. F. DELMOTTE fait au nom de la Commission de la politique régionale et des transports (\*)

sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 152/73)

I. une décision portant création d'un Comité de politique régionale

II. un règlement financier portant dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional

III. un règlement portant création d'un Fonds européen de développement régional

A.

...

B.

EXPOSE DES MOTIFS

INTRODUCTION

1. La mise en oeuvre d'une politique régionale communautaire est l'un des objectifs prioritaires que les chefs d'Etat ou de gouvernement, réunis à Paris en octobre 1972, ont fixé à la Communauté.

Pour sa réalisation, ils ont confié à la Commission une triple tâche :

- élaborer un rapport analysant les problèmes régionaux qui se posent et présenter des propositions appropriées pour les résoudre,

- assurer avec les Etats membres la coordination des politiques régionales nationales;

- créer un Fonds de développement régional qui sera mis en place avant le 31 décembre 1973.

2. Pour donner suite à la déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement, lors du Sommet de Paris, la Commission a soumis au Conseil le 4 mai 1973 un "Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie" (1)

Le Conseil a transmis ce rapport pour information au Parlement européen (doc. 70/73) le 16 mai 1973.

(\*) Documents de séance du 13 novembre 1973 - 228/73, p. 16.

(1) COM(73) 550 final du 3 mai 1973.

Le Parlement européen a examiné ce rapport lors de sa session de juillet 1973, à l'occasion de l'adoption d'un rapport intérimaire présenté au nom de la commission de la politique régionale et des transports par M. F.L. DELMOTTE sur "la politique régionale communautaire" (doc. 120/73).

3. Le rapport de la Commission sur "les problèmes régionaux dans la Communauté élargie" ne contient pas les propositions formelles demandées dans le communiqué faisant suite au Sommet de Paris. Il se limite à indiquer les lignes directrices qui devraient servir de cadre à ces propositions.

La Commission a donc soumis au Conseil le 27 juillet 1973 des propositions formelles (1) concernant les deux moyens d'une politique régionale communautaire prévus par le Sommet de Paris (dont l'un avec un calendrier précis) :

- création d'un Fonds de développement régional avant le 31 décembre 1973;
- coordination des politiques régionales nationales.

Le Conseil a soumis ces propositions au Parlement européen le 9 août 1973 (doc. 152/73).

4. Compte tenu de l'urgence, puisque le calendrier fixé par le Sommet de Paris pour l'adoption de ces dispositions doit être respecté par le Conseil, la commission de la politique régionale et des transports se limite à présenter un rapport intérimaire portant sur les aspects les plus importants de ces propositions.

En ce qui concerne l'analyse des principes et de la conception du développement régional qui servent de base à la mise en oeuvre d'une action communautaire, la commission de la politique régionale et des transports renvoie à son précédent rapport intérimaire déjà cité sur "la politique régionale communautaire" (doc. 120/73), rapport adopté à l'unanimité le 26 juin 1973.

5. La Commission de la politique régionale et des transports approuve la création de ces deux instruments de la politique régionale communautaire.

Les discussions en commission des propositions de règlement concernant la création d'un Fonds européen de développement régional et du projet de décision portant création d'un Comité de politique régionale (2) ont en outre fait apparaître l'importance que les parlementaires attachent au financement des infrastructures, à la

(1)- Proposition de règlement du Conseil portant création d'un Fonds européen de développement régional (COM(73) 1170 final);

\* - projet de décision du Conseil portant création d'un Comité de politique régionale (COM(73) 1171 final);

\* - proposition de règlement financier portant dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional (COM(73) 1218 final).

(2) Doc. 152/73.

concentration des aides et à la programmation du développement avec la participation des milieux intéressés.

### I. IMPORTANCE DES INFRASTRUCTURES

6. Dans sa résolution du 5 juillet 1973, sur "la politique régionale communautaire", le Parlement européen, examinant le rapport de la Commission sur "les problèmes régionaux dans la Communauté élargie" (1), a estimé :

" ... que la conception principalement économique de la Commission doit être complétée par une conception plus large du développement tenant compte du facteur humain, les carences n'étant pas uniquement économiques mais aussi éducatives et de formation professionnelle" (2).

7. Dans l'exposé des motifs correspondant, le rapporteur a rappelé que l'échec de beaucoup de politiques régionales vient du fait qu'il ne suffit pas d'orienter les activités économiques vers les "potentialités" humaines, il faut aussi que les individus soient préparés (infrastructures culturelles et d'éducation) à accepter de participer au développement économique et soient aptes (infrastructures de formation professionnelle) à cette participation et admis à y collaborer.

Le rapporteur a estimé que le manque ou l'insuffisance de ces infrastructures dans certaines régions constitue un frein essentiel au développement.

Faute d'en tenir compte, les sommes mises à la disposition du Fonds européen de développement régional pourraient être infiniment élevées sans que le développement recherché se produise ou soit durable.

8. Le rapporteur considèrerait qu'à la conception trop économique de la Commission doit être opposée une conception globale du développement régional (social et culturel).

Si l'on veut vraiment arriver à une croissance autonome, il faut insister sur ce point et donner un rôle plus large aux nouveaux instruments spécifiques de la politique régionale, compte tenu du caractère global du développement, même s'il existe d'autres instruments communautaires d'intervention, qui sont à vocation spécifique (Fonds social, aide C.E.C.A., F.E.O.G.A., B.E.I. ...).

9. L'union internationale des Autorités locales, commentant dans un Mémoire (3) le rapport de la Commission sur "les problèmes régionaux dans la Communauté élargie" a, elle aussi, insisté (4) sur la nécessité d'éliminer l'interprétation limitative donnée par la Commission des infrastructures (seules infrastructures directement liées à la production).

---

(1) COM(73) 550 final

(2) Point 7 de la Résolution.

(3) Mémoire sur le développement régional dans la Communauté européenne IULA - Document n° 1789 du 14.6.1973.

(4) Point 19.

Il était rappelé que les infrastructures sociales et culturelles, comme le montre l'expérience, sont aussi nécessaires que les routes, l'eau et l'énergie pour permettre le développement dans la société moderne.

Le Mémoire conclut sur la nécessité pour la Commission d'éliminer cette approche restrictive dans ses propositions concrètes à venir

10. Or, cette conception limitative est confirmée par la Commission dans les propositions à l'examen.

La proposition de règlement portant création d'un Fonds européen de développement régional précise dans son exposé des motifs que l'aide doit concerner les "infrastructures directement liées au développement économique " (1).

Le cinquième considérant insiste sur la même idée :  
" ... Considérant que le développement régional appelle des investissements, d'une part en activités industrielles ou de services assurant la création ou le maintien d'emplois, d'autre part en infrastructures directement liées au développement de ces activités";

Cette position a certaines conséquences sur le libellé de certains articles : article 4 § 1 b), article 4 § 2 b) et article 5 § 1 b).

11. Le rapporteur et la majorité des membres de la commission de la politique régionale et des transports estiment que l'aide communautaire doit pouvoir s'adresser à toutes les infrastructures sans restriction et surtout aux infrastructures sociales et culturelles.

12. La réalisation d'infrastructures directement liées au développement économique est généralement dans la mesure des possibilités des Etats, qu'il s'agisse de réalisation de tronçons d'autoroutes, de bretelles, de tronçons de voies ferrées, voire approfondissement et élargissement des canaux ou création de ports industriels, etc...

Il n'est pas question de se substituer aux actions nationales pour ces infrastructures et il ne faut pas permettre aux Etats d'économiser sur leurs budgets propres les montants reçus du Fonds (2).

Par contre, vu le coût élevé et le manque de productivité immédiate des infrastructures culturelles et sociales, l'intensité et la durée de l'opération de transformation des mentalités des populations concernées, la création d'infrastructures sociales et culturelles relève du domaine de l'intervention communautaire.

---

(1) Page 2, point i) 6ème ligne

(2) Cf. rapport sur la politique régionale communautaire déjà cité ; résolution point 4 et exposé des motifs point 27, 2ème alinéa.

13. Il existe par ailleurs un certain danger à mettre ainsi l'accent sur l'industrialisation et la réalisation des infrastructures directement liées au développement économique. Dans certaines régions particulièrement affaiblies, une politique d'industrialisation sans amélioration des mentalités et de la formation pourrait amener la création d'un point fort industriel parfois au prix d'un affaiblissement plus grand encore de la zone drainée.

Dans un tel cas, toute l'existence de la région devient liée à l'existence d'un seul point fort. Le dépérissement de ce dernier laisse la région dans un état de pauvreté plus grave que son état initial.

14. Pour l'industriel, l'aide financière et l'aide d'infrastructure se complètent pour former un ensemble dont il évalue la suffisance ou l'insuffisance par rapport au projet qu'il étudie. Dans cette évaluation, une partie de l'aide financière doit compenser les coûts supplémentaires résultant de l'insuffisance des infrastructures (inadaptation de la mentalité de la population active, primes de logement aux cadres, rotation des éléments jeunes, etc.). Si les infrastructures sont insuffisantes, les exigences en aide financière sont très élevées.

Le danger de mettre l'accent sur les aides directes à l'industrialisation au détriment des infrastructures réside dans la possibilité que les autorités locales, par suite de leur faiblesse ou de leur manque de moyens, ne puissent mettre à profit la période de soutien financier à l'entreprise pour réaliser un programme suffisant d'infrastructures générales. Dans ce cas il se produira une stabilisation de l'activité industrielle à un niveau bien inférieur aux espérances suscitées par une première implantation, car l'industrie ne trouvera pas sur place les ressources humaines nécessaires à son expansion ou à son renouvellement.

15. Il faut conclure que la qualité des infrastructures est à tout le moins aussi importante que les aides financières pour favoriser les implantations. Toutes les infrastructures sont essentielles et pas seulement les infrastructures directement liées au développement économique.

16. Il en résulte que la commission de la politique régionale et des transports propose de modifier trois points de la proposition de règlement portant création d'un Fonds européen de développement régional.

a) A l'article 4 § 1, il est prévu que le Fonds peut participer au financement :

"... b) d'investissements en infrastructures nécessaires au développement d'activités industrielles ou de service, et pris en charge en tout ou en partie par les pouvoirs publics".

Ce paragraphe doit avoir une portée plus large et être remplacé par :

"...b) d'investissements en infrastructures au sens large, nécessaires au développement d'une région dans le cadre d'un programme de développement régional".

Il est évident que cela inclut les infrastructures nécessaires au développement d'activités de production et de service.

b) A l'article 4 § 2, il est stipulé que le montant de la participation du Fonds est :

"... b) pour les investissements visés au § 1b), de trente pour cent au maximum de la dépense effectuée par les autorités publiques.

Il ne faut pas limiter l'aide communautaire pour les investissements en infrastructure à un maximum de 30% de la dépense engagée par les pouvoirs publics, alors que cette aide communautaire pour les investissements dans les activités industrielles ou de service peut atteindre 50% de l'aide nationale. Il faut relever cette aide communautaire aux infrastructures au moins au même taux de 50% de la dépense nationale.

Par ailleurs, comme les investissements en infrastructures directement liées au développement économique sont, parce que limités, plus facilement pris en charge par les Etats que les investissements en infrastructures indirectement liées à ce développement, cette contribution communautaire doit se rapporter à l'ensemble des dépenses d'infrastructure pour un programme de développement donné dans une région donnée et non à chaque investissement d'infrastructure prévu dans ce programme.

En conséquence, le § b) de l'article 4 § 2 doit être ainsi libellé :

"...b) pour les investissements visés au § 1 b), de cinquante pour cent au maximum de l'ensemble des dépenses effectuées par les autorités publiques pour un programme de développement donné";

c) A l'article 5 § 1 parmi les éléments dont il faut tenir compte pour décider du concours du Fonds, il est prévu de considérer :

"...b) la contribution de l'investissement au développement économique de la région",

Il faut encore donner un sens large à cette contribution et proposer la rédaction suivante :

"...b) la contribution directe ou indirecte de l'investissement au développement économique de la région."

## II. CONCENTRATION DE L'AIDE

17. Cette vocation large donnée au Fonds européen de développement régional peut paraître incompatible avec les moyens que la Commission propose de mettre à sa disposition : 2,250 milliards d'u.c. en 3 ans, ce qui représente l'équivalent de 6 à 7.000 kilomètres d'autoroute.

Mais, si nous estimons que les interventions du Fonds doivent concerner l'ensemble des activités d'une région, il faut éviter d'en disperser les interventions dans l'espace.

En effet, un Fonds important dont les moyens sont dispersés aurait moins d'efficacité qu'un Fonds plus limité dont les moyens sont concentrés sur quelques régions dont le relèvement revêt un caractère grave et urgent.

La détermination et la délimitation des régions pouvant bénéficier de l'intervention du Fonds sont donc étroitement liées au volume de ce dernier.

18. Les déséquilibres régionaux parfois très graves qui existent dans tous les pays membres de la Communauté et les nouveaux déséquilibres qui peuvent apparaître en fonction de l'évolution des mutations industrielles doivent être surmontés pour permettre de progresser dans la voie de l'Union économique et monétaire. C'est ce qui explique la nécessité et l'urgence de réussir une intervention communautaire.

Les propositions de la Commission définissent des critères qui tiennent compte de la gravité des déséquilibres, mais elles ignorent ce facteur qui justifie une aide communautaire : l'impossibilité pour un pays de supporter seul un programme efficace permettant de surmonter rapidement un déséquilibre qui, au détriment de tous, peut empêcher la réalisation de l'Union économique et monétaire.

Le rapporteur a d'ailleurs déjà insisté dans le rapport déjà cité sur "la politique régionale communautaire" sur le fait que l'aide communautaire ne devait intervenir que là où l'aide nationale est insuffisante pour être efficace. Si l'aide communautaire intervient alors que l'aide de l'Etat est suffisante, c'est un gaspillage de fonds communautaires et l'occasion pour les Etats de faire des économies.

19. L'exemple typique est celui de l'Irlande qui n'a pratiquement pas une seule région susceptible de compenser la situation désavantageuse des autres. A l'exception de la côte qui est la plus industrialisée, le revenu par habitant est le plus faible de la Communauté. L'Irlande a d'ailleurs un taux de croissance annuel du P.N.B. particulièrement faible, se situant aux environs de 4%. Sans l'aide communautaire, ce pays ne pourra pas assumer les disciplines qui découleront de l'Union économique et monétaire.

Dans le cas de l'Italie, le nord doit supporter depuis plusieurs années une charge excessive pour le développement du sud et l'aide communautaire s'impose.

Enfin, d'autres régions moins vastes voient leur développement retardé ou leur reconversion compromise parce que l'aide nationale, ponctuellement suffisante, est incapable d'appréhender l'ensemble des facteurs de stagnation et d'organiser et de financer un programme total de relance.

20. La solidarité européenne doit viser à renforcer ces régions (1).

Mais vu la faiblesse relative des moyens disponibles et le caractère global nécessaire de la politique régionale; il faut concentrer les aides sur les régions ayant les plus grosses difficultés, dont il appartiendra à la Commission de proposer les priorités.

La concentration de l'aide sur deux ou trois régions prioritaires sera le test de cette solidarité européenne que tout le monde invoque. Car, vu les moyens limités disponibles, l'intervention européenne ne pourra être que progressive et elle ne peut pas viser dès le départ à régler tous les déséquilibres économiques fondamentaux de tous les Etats membres.

21. D'ailleurs, dans de nombreuses régions nécessitées le remède reste actuellement l'intervention des politiques nationales avec l'aide des autres instruments communautaires qui ont des objectifs spécifiques à implications régionales (la B.E.I., le Fonds social européen, le FEOGA, les aides du Traité CECA, les aides aux régions de montagne ...). Mais ces instruments ne sont pas suffisants pour mettre en oeuvre une politique régionale cohérente dans une grande région particulièrement en difficulté.

22. Finalement, si l'on ne veut pas voir la politique régionale communautaire incapable d'enrayer la concentration économique dans certaines régions favorisées, il faudra lutter contre la tendance affaiblissante à la dispersion des aides.

Il faut en ce domaine faire un exemple européen. Que l'on dispose de 2 ou de 10 milliards d'u.c. n'est pas tellement le problème actuellement. Deux milliards permettraient peut-être de faire quelque chose d'important dans un pays, alors que dix milliards répartis entre tous les Etats membres seraient peu efficaces.

Cette optique doit guider nos efforts pour la réussite du premier test européen d'économie régionale. L'intervention limitée initialement à deux ou trois grandes régions seulement constituerait l'amorce d'un grand projet pour l'Europe en matière de développement régional.

23. L'article 3 de la proposition de la Commission portant création d'un Fonds européen de développement régional fixe les critères retenus pour déterminer la liste des régions susceptibles de recevoir le concours du Fonds.

Le deuxième considérant in fine précise bien que l'intervention européenne ne pourra être que progressive comme nous l'avons indiqué ci-dessus au point 20 : "Le Fonds ... devra permettre, au fur et à mesure de la réalisation de l'Union économique et monétaire, de corriger les déséquilibres régionaux principaux dans la Communauté ...".

Par ailleurs, l'exposé des motifs reprend en partie l'idée sur laquelle nous avons insisté au point 18 ci-dessus. Au point a) (page 1), il est écrit que : "le concours communautaire ... a pour but d'accélérer la réalisation des politiques de développement régional

au-delà de ce que les Etats membres peuvent accomplir, compte tenu des disciplines que l'Union économique et monétaire impose à l'emploi de leurs propres ressources".

Cette idée de l'intervention communautaire lorsque le déséquilibre dépasse la capacité nationale d'intervention, ne se retrouve pas parmi les critères permettant d'établir la liste des régions pouvant bénéficier du concours du Fonds (article 3). Elle est cependant essentielle pour éviter une dispersion des aides.

Le paragraphe 1. précise la procédure d'établissement de la liste des régions en faveur desquelles le Fonds peut intervenir.

Le paragraphe 2. fixe les critères quantitatifs auxquels doivent satisfaire ces régions pour pouvoir figurer sur la liste précédente.

Nous devons ajouter pour limiter géographiquement l'intervention du Fonds un paragraphe 3 plus qualitatif :

"3. Le Fonds ne peut intervenir que lorsque le déséquilibre dépasse la capacité nationale d'intervention".

### III. PROGRAMMATION, PARTICIPATION ET CONTROLE

24. La conception globale du développement régional que nous retenons débouche nécessairement sur une organisation d'une utilisation humaine de l'espace. C'est dans le cadre de cette organisation qu'il faut rechercher la vocation économique de chaque région, anticiper le développement régional pour le provoquer (1).

D'ailleurs la nécessité de concentrer les moyens limités sur une région déterminée et de recourir à la solidarité communautaire impose aussi la mise en oeuvre d'une programmation qui permettra d'assurer l'efficacité des moyens utilisés et de contrôler le déroulement des travaux.

Le plan d'organisation pourra être morcelé en un certain nombre de programmes répondant à des objectifs spécifiques, à l'intérieur desquels devront venir s'intégrer les projets industriels et les projets de création d'infrastructures qui seront proposés à l'aide communautaire.

25. La Commission retient le principe de la programmation régionale. L'article 6 paragraphe 1 précise que :

" Ne peuvent bénéficier du concours du Fonds que les investissements qui s'inscrivent dans le cadre d'un programme de développement régional ..."

26. Cette programmation régionale pour être efficace doit être assortie de la participation active des autorités locales et régionales.

---

(1) Cf. Rapport sur la politique régionale communautaire déjà cité, point 20 de l'exposé des motifs.

27. Par ailleurs, il faut rappeler que la Communauté n'a pas pour but de réaliser un Super Etat européen, mais de conduire à un ensemble cohérent, varié et interdépendant dans lequel la région doit avoir un rôle actif essentiel.

Les régions doivent donc être associées à la construction européenne et surtout aux décisions les concernant, ce qui correspond à notre tradition démocratique.

28. Un signe de cette volonté d'associer les régions à la mise en oeuvre de la politique régionale serait l'organisation par la Commission d'une deuxième conférence sur les problèmes régionaux, comme celle qui s'est tenue en 1961.

29. Il faut encourager cette prise de conscience régionale et choisir les interlocuteurs appropriés. Il serait utile de demander aux Etats membres de désigner ces interlocuteurs.

30. La Commission a prévu la possibilité pour le Comité de politique régionale de consulter les milieux intéressés, sans préciser selon quelle procédure choisir et consulter ces milieux.

L'article 5 du projet de décision portant création d'un Comité de politique régionale précise que :

"Le Comité peut, selon les dispositions de son règlement intérieur, recueillir les opinions des milieux régionaux intéressés et des organisations syndicales et professionnelles".

La commission de la politique régionale et des transports propose de rendre cette consultation obligatoire lorsqu'un problème régional concerne certains milieux, régions et/ou partenaires sociaux.

L'article 5 serait ainsi libellé :

"Le Comité doit, selon les dispositions de son règlement intérieur, recueillir les opinions des milieux régionaux intéressés et des organisations syndicales et professionnelles lorsqu'un problème régional les concerne".

31. Rappelons qu'il faut aussi encourager et institutionnaliser la collaboration internationale entre régions frontières et structure socio-économique semblable (1).

32. Le développement de la solidarité européenne et l'importance des sommes envisagées nécessitent aussi un contrôle du Parlement européen.

La Commission a prévu une information particulière du Parlement européen et du Conseil sous forme d'un rapport annuel.

---

(1) Cf. Rapport déjà cité sur la politique régionale communautaire, Résolution point 10.

La commission de la politique régionale et des transports approuve cette information prévue à l'article 16 de la proposition de règlement concernant le Fonds.

L'alinéa 1 prévoit que :

"avant le 1er juillet de chaque année, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application du présent règlement au cours de l'année précédente"...

L'alinéa 2 précise que :

"ce rapport porte enfin d'une part sur la gestion financière du Fonds et d'autre part sur les conclusions que tire la Commission des contrôles exercés sur les opérations du Fonds".

### CONCLUSIONS

33. Le problème régional n'est pas seulement un problème économique, c'est aussi un problème politique aux aspects institutionnels variés. La question se pose de savoir comment associer les régions à la construction de l'Europe.

34. La politique régionale n'est pas une politique sectorielle ou marginale, c'est une politique globale.

L'aide communautaire doit donc répondre aux besoins de cette politique globale. Cette aide ne doit pas être limitée aux infrastructures liées à la production, mais couvrir toutes les infrastructures.

Elle doit être concentrée sur de grandes régions où l'importance des déséquilibres dépasse la capacité nationale d'intervention.

Cette aide doit être liée à l'existence de programmes de développement régional qui doivent être élaborés et mis en oeuvre avec la participation active des milieux régionaux et des partenaires sociaux intéressés.

35. Rappelons enfin que le rapporteur a déjà insisté sur la nécessité de prolonger les actions d'ordre financier par une assistance technique communautaire qui permettra de tirer le maximum de profit des moyens financiers (1).

Cette assistance technique pourrait être constituée par le recours à des Instituts de recherche pour réaliser les études nécessaires et à des experts pour aider à l'élaboration et à l'exécution des programmes de développement.

---

(1) Rapport déjà cité sur la politique régionale communautaire; Résolution point 8, Exposé des motifs, point 30 a).

AVIS DE LA COMMISSION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

Rapporteur pour avis : M. Karl MITTERDORFER

Au cours de sa réunion des 12 et 13 septembre 1973, la commission économique et monétaire a confirmé M. Mitterdorfer en tant que rapporteur pour avis.

Le projet d'avis a été examiné le 2 octobre 1973 et adopté à l'unanimité.

Etaient présents : MM. Lange, président; Rhys Williams, vice-président; Harmegnies, Leenhardt, Reay, Starke et Yeats.

Généralités

1. Selon la proposition de règlement, le Fonds européen de développement régional doit permettre, au fur et à mesure de la réalisation de l'union économique et monétaire, de corriger les principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté, et notamment ceux qui résultent d'une prédominance agricole, de mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel dans certaines régions et zones de la Communauté.

2. La Commission européenne souligne que pour rendre le concours communautaire efficace, la solution à retenir doit répondre à trois exigences :

- a) le concours communautaire doit être complémentaire par rapport aux politiques régionales nationales;
- b) la gestion doit faire preuve de souplesse;
- c) les investissements doivent être encadrés dans des programmes ou des objectifs spécifiques de développement.

3. En présentant cette proposition, la Commission européenne donne suite au mandat qui lui a été confié par la Conférence au sommet des Chefs d'Etat ou de gouvernement des 19 et 20 octobre. Cependant, la seule création d'un Fonds ne suffira pas pour réaliser les objectifs fixés par le traité, c'est-à-dire assurer le développement harmonieux de l'économie dans la Communauté en vue d'améliorer les conditions de vie et d'emploi et réduire l'écart entre les différentes régions et le retard des régions les moins favorisées. La Commission des Communautés européennes est invitée à proposer dans les meilleurs délais au Conseil d'autres moyens d'action de la Communauté dans le domaine du développement régional et, pour ce faire, de s'orienter sur son projet de décision du 17 octobre 1969.

Par ailleurs, il importe d'examiner si le souhait de la Commission européenne de gérer le concours communautaire avec souplesse est réalisable. Les nouvelles propositions, et plus particulièrement leur application, dans la mesure où le Conseil les approuvera, montreront à quel point les mesures administratives seront rigides ou

souples si l'on songe à l'obligation d'entendre deux comités.

4. Il ne faut pas oublier que la proposition à l'examen remplace les propositions de la Commission européenne du 17 octobre 1969 et du 28 mai 1971 dans la mesure où il s'agit du Fonds de développement régional et du Fonds européen de bonification d'intérêt pour le développement régional. Le peu de succès que ces propositions ont connues au Conseil peut justifier la présentation de nouvelles propositions. La commission parlementaire compétente au fond, est invitée à examiner dans quelle mesure les conceptions en matière de politique des structures régionales, que le Parlement a fait connaître au Conseil dans ses avis de 1970, 1971 et 1972, ont été prises en considération par la Commission européenne.

5. Le Parlement s'étant déjà, par le passé, prononcé favorablement sur le fait de fonder sur l'article 235 du traité de la C.E.E. les mesures relatives à la politique des structures régionales, il ne semble plus utile de discuter de la base juridique sur laquelle se fonde la nouvelle proposition.

Le considérant selon lequel "la réalisation de ces objectifs dans le cadre de politiques économiques coordonnées et de parités monétaires fixes ne peut être atteint que si des ressources communautaires sont affectées au développement régional pour compléter les ressources que les Etats membres peuvent mettre en oeuvre" est incompréhensible. On ne peut, à l'heure actuelle, parler de politique de parités monétaires fixes dans la Communauté. La coordination des politiques économiques est un objectif de l'union économique et monétaire. Il y aurait donc lieu de dire de manière précise que la Commission européenne considère qu'une politique efficace des structures régionales est une condition essentielle à la réalisation de l'union économique et monétaire. (cf. Proposition de modification n° 1).

#### Remarques relatives aux différents articles

6. On peut se féliciter que l'article 1er donne au Fonds le nom préconisé en son temps par le Parlement européen.

7. L'inscription, prévue à l'article 2, des crédits autorisés pour le fonctionnement du Fonds dans le budget annuel des Communautés européennes, offre une garantie suffisante pour un contrôle parlementaire dans le cadre des dispositions budgétaires existantes. Cependant, les dispositions de cet article devraient prévoir la dotation financière du Fonds pour au moins la première année après l'entrée en vigueur du règlement (cf. proposition de modification n° 2).

8. A l'article 3 figure une disposition importante selon laquelle la liste des régions et des zones en faveur desquelles le Fonds peut intervenir est établie à l'unanimité par le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. On peut cependant se demander si l'unanimité requise au Conseil est

de nature à permettre une accélération de l'établissement, que l'on doit considérer comme urgent, d'une liste systématique des régions et des zones; de toute façon, cette tâche est rendue très difficile par le fait que les méthodes d'enquêtes statistiques sont très divergentes d'un Etat membre à l'autre. Le Conseil devrait donc pouvoir établir et modifier la liste des régions et des zones à la majorité qualifiée après consultation du Parlement européen (voir proposition de modification n° 3).

On peut, par contre, se féliciter de ce que dans la liste, à côté des régions, figurent également les zones. Le Parlement n'a jamais cessé de réclamer qu'il soit tenu compte des zones, eu égard au fait que les régions mêmes de la Communauté présentent des structures très différentes du point de vue économique.

9. Les critères à prendre en considération pour la détermination des régions et des zones, critères qui figurent dans les sous-alinéa de l'article 3 paragraphe 2, répondent dans l'ensemble aux critères fixés par la Commission européenne dans ses documents antérieurs. Il est cependant regrettable que les régions frontalières ne soient pas expressément mentionnées dans la proposition de règlement.

Bien que les critères de cet article semblent donner la garantie qu'il peut être procédé à des investissements dans les régions frontalières, il importe d'insister sur le fait qu'une coordination entre les Etats membres semble particulièrement utile dans les régions frontalières intérieures de la Communauté. Ceci n'est pas seulement vrai pour les investissements dans les domaines de la production et des services, mais aussi pour ceux mentionnés au paragraphe 13 du présent avis.

Les régions frontalières qui confinent aux pays tiers connaissent des charges particulières (p. ex. servitudes militaires, etc.) qu'il est difficile de chiffrer économiquement. Aussi, la Communauté devra accorder une attention toute particulière à ces régions afin d'assurer que dans ces régions aussi le développement économique et social progresse conformément aux objectifs des traités européens.

10. Il faut également se féliciter de ce que la Commission européenne dans sa proposition de règlement, mentionne une moyenne communautaire pour l'intervention du Fonds. Il faut cependant rappeler que les mesures de politique agricole ayant une finalité structurelle sont, conformément à la proposition de directive relative à l'agriculture dans les zones montagneuses et dans certaines autres régions défavorisées, orientées sur les moyennes nationales des revenus.

11. Ce n'est que lorsqu'on connaîtra les territoires, les zones et les régions frontalières bénéficiant du concours du Fonds qu'il sera possible d'apporter un jugement définitif sur l'efficacité et l'utilité du Fonds et des dispositions complémentaires y afférentes.

12. L'article 4 de la proposition de règlement précise le concours du Fonds. La Commission européenne devrait donner des informations plus détaillées sur la valeur des incitations que représente un concours communautaire de 15 ou 30% dans les cas d'investissements importants à finalité régionale et sur les ordres de grandeur auxquels on peut s'attendre pour ces projets d'investissement.

13. La limitation expresse du financement des investissements aux infrastructures des activités industrielles ou de service (art. 4 par. 1 b) appelle des réserves et devrait être supprimée (cf. proposition de modification n° 4). De l'avis du Parlement, la protection de l'environnement, des sites, des montagnes et des eaux ainsi que les mesures d'éducation et de formation sont tout autant des contributions à l'infrastructures que la construction de routes, de chemin de fer et d'aéroports.

L'orientation exclusive des mesures vers la création ou le maintien des emplois ne devrait plus suffire aux exigences d'une société moderne.

La définition plus large de la notion "mesures d'infrastructure", réclamée par le Parlement, devrait également permettre de promouvoir par le règlement à l'examen, les investissements d'infrastructure qui sont à l'origine de l'octroi de concours financiers pour les régions de montagne et autres régions défavorisées.

Selon les conceptions de la commission économique et monétaire, le Fonds devrait pouvoir participer de manière générale au financement des objectifs et moyens de développement mentionnés à l'article 6 par. 3 qui doivent figurer dans un programme de développement national.

14 L'article 5 définit le pouvoir de décision de la Commission européenne en matière de concours du Fonds par l'énumération d'une série d'éléments dont il est à tenir compte pour prendre la décision. Ces éléments semblent suffisants pour permettre à la Commission européenne d'arrêter sa décision sur le concours du Fonds. Par ailleurs, il semble justifié qu'il soit expressément tenu compte, lors de la décision à prendre sur l'intervention du Fonds, des autres concours accordés par les institutions communautaires ou par la Banque européenne d'investissement.

Cependant, le pouvoir de décision de la Commission européenne est sensiblement restreint par le fait que pour les infrastructures d'un coût supérieur à 20 millions d'u.c., elle doit consulter, outre le Comité du Fonds, le Comité de politique régionale qui, mis à part deux représentants de la Commission, est composé de fonctionnaires nationaux. Ce Comité de politique régionale est présidé par le représentant d'un gouvernement et, contrairement aux intentions de la Commission européenne qui en son temps ont trouvé tout l'appui du Parlement européen, n'est plus rattaché à la Commission.

Il importe de signaler, à ce propos, que le Comité du Fonds prévu dans la présente proposition de règlement, est également composée de représentants des Etats membres sous la présidence, cependant, d'un représentant de la Commission européenne. Les dispositions de la proposition de règlement qui viennent à la suite de l'article 12, et notamment celles de l'article 13 paragraphe 3, montrent clairement à quel point le pouvoir de décision de la Commission européenne est limité en vertu de sa propre proposition de règlement. On peut alors se demander comment il sera possible de réaliser, dans ces conditions, l'intention de la Commission européenne de gérer le Fonds avec souplesse.

#### Observations finales

15. Il résulte de l'examen de la proposition de règlement que l'activité du Fonds ne consiste pas en actions primaires, mais en un financement complémentaire des actions nationales grâce à des concours ou à des bonifications d'intérêt. Cette proposition, aussi longtemps que d'autres propositions n'auront pas été faites, n'est autre qu'une disposition d'exécution pour l'attribution de crédits qui n'existent pas encore en faveur de bénéficiaires encore inconnus que les gouvernements nationaux feront connaître à la Commission européenne. Du fait de la très large intervention de comités composés en majeure partie de représentants des gouvernements, le danger existe que les crédits communautaires en faveur du développement régional soient répartis selon des points de vue nationaux.

16. La Commission européenne n'a pas prévu, dans sa proposition de règlement, de dispositions sur l'ordre de grandeur du Fonds. Se référant, dans son exposé des motifs, à l'importance fondamentale de la politique régionale pour la construction de l'Europe, elle se limite à proposer de doter le Fonds d'une somme de 500 millions d'u.c. pour l'année 1974, de 750 millions d'u.c. pour l'année 1975 et d'un milliard d'u.c. pour l'année 1976. La Commission européenne ne donne aucune indication sur les données qui sont à la base de ces chiffres. Une liste des régions et des zones à promouvoir faisant défaut, il semble difficile de porter une appréciation sur l'importance financière du Fonds et, de ce fait, de juger de l'utilité de cette proposition partielle en faveur d'une action régionale de la Communauté.

17. Eu égard aux considérations qui précèdent, la commission économique et monétaire demande à la commission compétente au fond de bien vouloir tenir compte des propositions de modifications ci-jointes.

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES ET DU TRAVAIL

Rapporteur pour avis : Lady ELLES

Le 25 septembre 1973, la commission des affaires sociales et du travail a nommé Lady Elles rapporteur pour avis.

En sa réunion du 9 octobre 1973, elle a examiné le projet d'avis et l'a adopté à l'unanimité moins une abstention.

Étaient présents : M. Bertrand, président; Lady Elles, rapporteur; MM. Adams, Bermiani, Christensen, Dodds-Parker, Van der Gun, Härzschel, Marras, O'Hagan, John Peel, Pêtre, Vermeylen, Wieldraaijer et Yeats.

1. Les chefs d'Etat ou de gouvernement réunis en conférence au sommet en octobre 1972 ont invité les institutions de la Communauté à créer un Fonds de développement régional avant le 31 décembre 1973, afin de corriger les principaux déséquilibres régionaux, notamment ceux résultant d'une prédominance agricole, des mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel.
2. Le rapport de la Commission des Communautés européennes au Conseil sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie, rapport qui fait l'objet du document 70/73, a défini les critères sur la base desquels les décisions d'intervention de ce Fonds devraient être prises: ces deux critères sont, le premier, le P.I.B. par tête et le deuxième, le taux de chômage. Indépendamment de ces caractéristiques communales déterminantes, il faut aussi tenir compte des aspects sociaux des problèmes de développement régional à considérer. Outre ces deux critères, constituent également des caractéristiques manifestes de certaines régions en déclin l'émigration, le niveau de vie peu élevé, le manque de services sociaux, la détérioration de l'environnement et la dépopulation.
3. Un processus de déclin peut se manifester dans des régions à prédominance d'activités agricoles (c'est le cas de l'Italie du Sud et de parties importantes de l'Irlande). Des processus différents, mais ayant en fin de compte des résultats similaires, peuvent se manifester dans des régions à prédominance d'activité industrielle (par exemple, charbon, textile) qui n'ont pas suivi le mouvement d'innovation technique ou qui sont entrées en compétition avec d'autres régions ou d'autres sources d'énergie. C'est le cas des bassins miniers belge, français et allemand, des régions traditionnelles du Royaume-Uni (Ecosse, centre de l'Angleterre, Sud du Pays de Galles, Nord de l'Irlande) et de certaines régions côtières.

Le processus typique de déclin est le suivant : dans une région à prédominance agricole, l'agriculture assure jusqu'à un moment donné à ceux qui y travaillent un revenu modeste, mais suffisant eu égard à leurs besoins limités. Cependant, il se produit progressivement une fragmentation des exploitations due au jeu des successions et les besoins augmentent, sauf dans la région de l'Italie du Sud où prévalent des conditions différentes, jusqu'à ce qu'on en arrive à une situation

telle que l'agriculture ne peut plus assurer un revenu modeste que si un nombre considérable des intéressés trouvent du travail en dehors de l'agriculture ; encore faut-il, si cette condition est remplie, que l'on modernise les bâtiments, le matériel et les méthodes de travail. S'il s'agit d'une région à prédominance agricole et s'il n'existe pas d'industrie capable d'absorber la main-d'oeuvre qui a dû quitter l'agriculture, et de créer un certain pouvoir d'achat pouvant susciter un accroissement de la demande locale de produits agricoles, il ne reste d'autre solution que l'émigration dans des régions à plus forte concentration industrielle ou dans d'autres pays. Au début, ce sont les plus jeunes, les plus énergiques et ceux qui ont atteint le niveau de qualification le plus élevé qui abandonnent l'agriculture, mais plus tard, le phénomène tend à se généraliser et des familles entières quittent les régions rurales, qui se dépeuplent. L'environnement se dégrade rapidement et les autorités publiques se trouvent forcées de prendre constamment des mesures coûteuses en vue d'assurer à ces régions les services essentiels : écoles à demi désertes, transports publics déficitaires, hôpitaux insuffisamment équipés, etc.

4. A quelques différences de détail près, la situation est la même pour toutes les régions critiques de la Communauté, qui ont atteint un degré plus ou moins avancé de ce processus de dégradation. Il y a aussi l'autre aspect de la question, à savoir la concentration excessive et la surpopulation dans les autres régions industrialisées et dans certaines grandes villes qui continuent à attirer de nouvelles industries et de nouveaux habitants en dépit des coûts sociaux qui en résultent (manque de logement ; crise des transports publics, manque d'écoles, etc.) et des handicaps économiques que cela implique pour l'industrie (spirale des coûts de la main-d'oeuvre, de l'infrastructure, des transports, etc.).

5. Il n'y a donc pas de doute que toutes les mesures prises par l'Etat ou la Communauté dans ces régions devraient avoir avant tout une finalité sociale, l'objectif devant être de combattre l'émigration obligatoire, d'éliminer le chômage et le sous-emploi, d'élever le niveau de vie et d'assurer un revenu raisonnable et des services sociaux adéquats à l'ensemble de la population.

Il est donc essentiel que les politiques sociale, régionale et économique soient coordonnées et que l'estimation et la mise en oeuvre des ressources communautaires provenant des Fonds (FEOGA, Fonds CECA, Fonds social et Fonds européen de développement régional que l'on se propose de créer fassent l'objet d'une coopération étroite.

6. De l'avis de votre rapporteur, c'est dans ce contexte qu'il convient d'examiner et d'apprécier les nouvelles propositions de la Communauté, en particulier la très importante proposition de création d'un Fonds européen de développement régional. Ce Fonds (que la Commission compte doter, pour la première année, de ressources de 500 millions d'unités de compte) doit intervenir dans les régions affectées par des déséquilibres régionaux résultant notamment des trois facteurs suivants :

- prédominance agricole ;
- mutations industrielles;
- sous-emploi structurel.

Selon la proposition, le Fonds contribuera au financement :

- d'investissements en activités industrielles ou de service, pour autant que ces investissements assurent la création ou le maintien d'emplois;
- d'investissements en infrastructures nécessaires au développement d'activités industrielles ou du secteur des services. Il résulte de l'exposé des motifs qu'il s'agit, en l'occurrence, d'infrastructures directement liées au développement économique.

La Commission sera assistée, pour administrer le Fonds, par un Comité de Fonds.

#### A. Infrastructures

7. Comme le rapporteur de la commission de la politique régionale et des transports le note à juste titre (cf. rapport de M. Delmotte, PE 34.060), la notion d'infrastructure au sens de la proposition de la Commission est trop restreinte et devrait être élargie.

On n'entend plus la notion d'infrastructures dans le sens traditionnel du terme, c'est-à-dire comme concernant uniquement les routes, le drainage, les transports publics, les communications, l'eau, l'électricité, etc., mais dans un sens beaucoup plus large impliquant également les éléments sociaux et culturels. En d'autres termes, elle couvre en quelque sorte l'infrastructure "humaine" : par la mise en place de tout ce qui permet à l'homme d'exercer ses nombreuses fonctions physiques et culturelles, il s'agit de susciter également dans l'industrie, l'élément humain qui est absolument indispensable si l'on veut que les différentes mesures prises n'échouent pas lamentablement et que les réalisations ne restent pas des "cathédrales dans le désert". C'est ce qui arriverait si le personnel, par exemple les cadres, les travailleurs qualifiés et spécialisés, nécessaires à la réalisation des objectifs des Communautés européennes n'étaient pas disponibles.

Il est donc fondamentale que les infrastructures comprennent également les services à caractère social, particulièrement dans le domaine de l'éducation et de la formation ainsi que de la rééducation professionnelle, qui peuvent contribuer à élever le niveau de la population intéressée.

8. La proposition de la Commission des Communautés européennes devrait en conséquence être amendée de façon à prévoir des possibilités de financement des infrastructures au sens large, et non se limiter aux infrastructures liées directement à l'économie.

Lorsque l'on considère le problème du développement des régions, il importe de tenir compte de trois de ses aspects importants :

- l'attitude et les exigences de la jeunesse, car c'est particulièrement elle que l'on s'efforcera, dans la Communauté, de maintenir dans une zone donnée;
- les besoins en personnel des industries établies dans d'autres régions de la Communauté;
- la possibilité d'établir dans les régions en déclin de nouvelles industries assurant, par exemple, la transformation de produits semi-finis originaires des pays en voie de développement, ou encore d'y développer le tourisme ;
- la nécessité d'un programme dynamique de formation professionnelle.

Nous devrions examiner de plus près la politique de croissance économique qui est poursuivie dans les Communautés, car les taux de croissance sont beaucoup plus élevés dans certaines parties de la Communauté que dans d'autres, en tenant compte aussi du fait que selon les estimations faites par les Nations-Unies, les Communautés auront besoin de 11 millions de travailleurs migrants supplémentaires si l'on veut qu'elles maintiennent leur taux actuel de croissance économique.

9. Il est pour ainsi dire certain que le développement des régions laissera subsister de larges différences entre les revenus par tête dans les différentes parties de la Communauté (le rapport est actuellement de 1 à 5). Ce qui est important, c'est que le niveau de vie des personnes qui désirent rester dans des régions qui ont subi un déclin économique soit élevé et que des possibilités d'emploi acceptables leur soient offertes. Il faudra aussi tenir compte, pour appliquer au développement de telle ou telle région, les critères définis dans le document sur la politique régionale, des aspects sociaux, culturels, sanitaires et spirituels du problème. Il faut tout faire pour encourager le maintien des traditions et des langues locales, car il apparaît que la variété au sein de la Communauté constitue un élément qui n'est pas chiffrable du patrimoine de l'Europe occidentale.

#### B. Le Comité du Fonds

10. Le Comité du Fonds prévu aux articles 12, 13 et 14 de la proposition relative au Fonds (doc. COM (73) \*\*70 final) doit être composé de représentants des Etats membres et être présidé par un représentant de la Commission.

Il est clair que pratiquement, les représentants des Etats membres suivront les instructions de leur gouvernement ; en conséquence, ils s'inspireront de considérations d'ordre national.

11. Il importe de prendre en considération les vues de ceux qui seront affectés par ces plans et aussi de ceux qui seront impliqués dans leur mise en application. Il s'impose donc de donner au Comité du Fonds le pouvoir effectif de consulter les partenaires sociaux et les représentants de la jeunesse ainsi que les autorités régionales compétentes. Aussi appuyons-nous l'amendement de l'article 5 du projet de décision du Conseil portant création d'un Comité de politique régionale, proposé par M. Delmotte. Afin d'assurer une intervention plus poussée des représentants des populations européennes siégeant au Parlement européen, il importe que le Parlement européen soit saisi de l'état prévisionnel pour l'année suivante (cf. Art. 2, doc. 152/73).

12. L'article 16 prévoit que la Commission doit présenter au Parlement européen, avant le 1er juillet de chaque année, un rapport sur l'application du règlement. Cette procédure n'assurant pas un contrôle adéquat du fonctionnement du Fonds, il est proposé que la future Cour des comptes, pour autant qu'elle soit instituée, soit compétente en matière de dotation du Fonds.

AVIS DE LA COMMISSION DES BUDGETS

Rapporteur pour avis : M. T. NOLAN

Le 27 septembre 1973 elle a nommé M. Nolan rapporteur pour avis.

En sa réunion du 10 octobre 1973, elle a examiné le projet d'avis et l'a adopté à l'unanimité.

Etaient présents :

M. Spénale, président;

M. Aigner, vice-président;

M. Nolan, rapporteur pour avis

MM. Adams, Artzinger, Memmel, Müller, Pounder, Terrenoire et Wohlfart.

La commission des budgets a chargé le rapporteur pour avis de présenter en son nom les amendements au rapport de la commission régionale et des transports (rapport Delmotte, Doc. 178/73) qui avaient déjà été adoptés au moment de la désignation de son rapporteur.

INTRODUCTION

1. Les observations de la commission des budgets et ses conclusions sont présentées sous la forme de propositions de modifications à la proposition de résolution élaborée par M. Delmotte au nom de la commission de la politique régionale et des transports (PE. 34.060). Les présentes propositions qui sont très urgentes, n'ayant été transmises pour avis à la commission des budgets qu'au cours de la session de septembre, il n'a pas été possible à celle-ci de donner son avis avant que la commission compétente au fond, à savoir la commission de la politique régionale et des transports, adopte son rapport, le 26 septembre 1973. En plus de considérations générales, la commission des budgets formule dans son avis un certain nombre de conclusions et de réflexions concernant les aspects financiers du Fonds européen de développement régional et son fonctionnement.

ANALYSE DES TROIS TEXTES SOUMIS AU PARLEMENT

1. UNE DECISION PORTANT CREATION D'UN COMITE DE POLITIQUE REGIONALE

2. La Commission déclare dans son introduction que ce Comité devrait faire une étude des problèmes concernant le développement régional. Elle déclare entre autres que "l'action en faveur du développement régional implique la mise en oeuvre d'importantes ressources financières". Votre rapporteur estime que la taille que l'on envisage de donner au Fonds régional ne permettra pas d'éliminer les importants déséquilibres régionaux que connaît la Communauté et dont l'existence a été reconnue par la Commission dans son rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie (doc. 70/73). Il est intéressant de rappeler que le traité de Rome insiste sur la nécessité "de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté" ainsi que sur les objectifs que constituent

"l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi" et la réduction de "l'écart entre les différentes régions et du retard des moins favorisées".

A la Conférence au sommet qui s'est tenue à Paris du 19 au 21 octobre 1972, les chefs d'Etat ou de gouvernement ont reconnu une haute priorité à l'objectif de remédier, dans la Communauté, aux déséquilibres structurels et régionaux qui pourraient affecter la réalisation de l'Union économique et monétaire. Pour sa part, la Commission a reconnu, dans le document que nous examinons (doc. 152/73), que la politique régionale est un des fondements essentiels de la construction de l'Europe.

3. Etant donné que le Parlement verra s'accroître ses responsabilités budgétaires dans une Communauté qui bénéficiera en 1975 de l'autonomie financière, le Comité de politique régionale dont la création est proposée, devrait pouvoir examiner les problèmes relatifs au développement régional, non seulement à la demande du Conseil ou de la Commission mais également à celle du Parlement. Il semble dès lors souhaitable de modifier dans ce sens le premier paragraphe de l'article 2 : "le Comité a pour tâche de procéder à la demande du Conseil, de la Commission ou du Parlement, ou de sa propre initiative à l'examen de problèmes relatifs au développement régional".

4. On pourrait également modifier le second paragraphe de cet article de la manière suivante :

"Le Comité fait rapport au Conseil, à la Commission et au Parlement européen des résultats de ses travaux".

## 2. UN REGLEMENT PORTANT CREATION D'UN FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT REGIONAL.

5. L'article 3 prévoit une consultation du Parlement sur la liste des régions et zones en faveur desquelles le Fonds peut intervenir ainsi que sur les critères d'éligibilité de ces régions en matière de financement.

Votre rapporteur estime que le texte du premier paragraphe de cet article, aux termes duquel la liste des régions est établie "à l'unanimité" par le Conseil, "sur proposition de la Commission après consultation du Parlement européen" est insuffisant.

Le Parlement ne devrait pas pouvoir se prononcer sur les crédits destinés au Fonds uniquement lorsqu'ils sont proposés dans le cadre du budget annuel, car à ce moment les décisions véritables sont déjà prises. Le Parlement devrait être consulté sur la liste des régions et sur les critères d'éligibilité en matière de financement de celles-ci dans les conditions qui sont prévues dans la résolution n° 2 annexée au traité du 22 avril 1970.

Aussi conviendrait-il peut-être d'ajouter un paragraphe à la proposition de résolution de la commission de la politique régionale et des transports afin d'indiquer que la consultation du Parlement, dont il est question au 1er paragraphe de l'article 3, doit

être assortie de l'engagement formel du Conseil d'expliquer publiquement au Parlement les raisons qui l'amèneraient à s'écarter de l'avis de l'Assemblée en ce qui concerne la liste des régions potentiellement bénéficiaires.

Peut-être serait-il bon à ce propos de rappeler au Conseil qu'en vue de remplir un tel engagement, il devrait procéder à un échange d'informations complet et exhaustif avec le Parlement. Les dispositions qui ont été arrêtées en la matière en 1970 n'ont pas été appliquées et votre rapporteur insiste pour qu'elles le soient pleinement dans le cas extrêmement important qui nous occupe.

La Commission propose l'institution d'un comité du Fonds composé de représentant des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission (article 12, Par. 1), ainsi que la création d'un Comité de politique régionale. Etant donné l'importance de ce Comité, le Parlement devrait peut-être insister pour avoir son mot à dire dans la désignation de ses membres.

6. Le même besoin d'une participation réelle du Parlement aux décisions fondamentales oblige à ajouter un autre paragraphe à la résolution, prévoyant que le Parlement devrait participer à la révision périodique de l'ensemble du règlement; dès lors l'article 18 devrait peut-être être modifié comme suit :

"Le Conseil et le Parlement européen réexaminent le présent règlement au plus tard trois ans après son entrée en vigueur".

### 3. PROPOSITION DE REGLEMENT FINANCIER PORTANT DISPOSITIONS PARTICULIERES APPLICABLES AU FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT REGIONAL.

7. Votre rapporteur estime qu'il est de la plus haute importance de clarifier les notions de crédit d'engagement et de crédit de paiement qui ne sont toujours pas clairement définies dans le présent règlement. Il est capital que le budget de chaque exercice prévoie, en plus des dépenses pour l'exercice en cours, des engagements pour les deux années suivantes, afin que la politique puisse se développer selon des prévisions planifiées.

C'est pourquoi la commission des budgets propose que le premier paragraphe de l'article 2 soit remplacé par une disposition analogue à celle du premier paragraphe de l'article 104 du règlement financier communautaire applicable au Fonds social européen :

- 1) Conformément à la décision du Conseil du 1er février 1971, et sans préjudice de l'article 10 paragraphe 2 de cette décision, le budget d'un exercice comporte, au titre du Fonds social européen :
  - a) les crédits pour l'exercice en question,
  - b) les autorisations d'engagement pour les deux exercices suivants.

8. La Commission reconnaît que ces distinctions sont nécessaires pour faire ressortir de la manière la plus simple possible les parts des crédits qui sont immédiatement utilisables et les parts qui sont réservées. Le Fonds devrait ainsi pouvoir fonctionner d'une manière plus souple et plus efficace et intervenir en faveur d'investissements dont la réalisation s'étend sur plusieurs années.

#### Vérification et contrôle

9. L'article 9 de ce règlement prévoit entre autres la possibilité de procéder à des vérifications sur place et d'entreprendre des enquêtes concernant les opérations financées par le Fonds, vérifications et enquêtes que la Commission peut entreprendre avec l'accord des Etats membres.

Il convient de rappeler que les dispositions analogues contenues dans le règlement relatif au financement de la politique agricole commune prévoient la possibilité pour la Commission, non seulement d'entreprendre des vérifications avec l'assentiment de l'Etat membre en cause, mais aussi de les entreprendre de sa propre initiative, à condition - c'est la seule restriction - d'en aviser l'Etat membre intéressé.

Certes, le financement de la politique agricole commune est un financement intégralement communautaire, alors que celui qui est prévu pour le Fonds régional est davantage un financement qui s'opère sur une base nationale intégrée. Il n'en demeure pas moins que l'usage correct des fonds communautaires est en tout cas de la plus haute importance pour le succès de la politique régionale de la Communauté.

C'est pourquoi la commission des budgets pourrait demander que les dispositions de l'article 9 soient complétées au moyen de celles du paragraphe 2 de l'article 9 du règlement n° 729 de 1970 relatif au financement de la politique agricole commune.

10. D'autre part, il y aurait lieu de demander à la Commission des Communautés européennes, sur la base de l'expérience que nous avons déjà faite en la matière, de préparer un texte sur le contrôle communautaire qui, bien que général, serait immédiatement applicable.

Ce point est important parce que la décision concernant les prérogatives des membres de la Commission, qui leur permet d'assumer la pleine responsabilité du contrôle des ressources propres de la Communauté, n'est toujours pas appliquée.

CONCLUSIONS

11. Les modifications présentées ci-après, ont été adoptées par la commission des budgets.

12. Lors de la discussion, le rapporteur a envisagé le cas particulier de l'Irlande, où les conditions sociales et économiques sont semblables de part et d'autre de la frontière politique séparant la République de l'Irlande de l'Irlande du Nord, et il a affirmé qu'il ne serait ni réaliste ni censé de tenter de s'occuper des problèmes régionaux sur une base autre que commune; il a donc invité instamment la Commission à mettre à la disposition du nouveau Conseil de l'Irlande qui doit être prochainement créé par les gouvernements irlandais et britannique une partie des ressources du Fonds afin que les problèmes sociaux et économiques puissent être abordés sur une base panirlandaise.

PARLEMENT EUROPEEN

RESOLUTION du 15 novembre 1973 (\*)

portant avis du Parlement européen sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil relatives à :

- I. une décision portant création d'un Comité de politique régionale
- II. un règlement financier portant dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional
- III. un règlement portant création d'un Fonds européen de développement régional

LE PARLEMENT EUROPEEN,

- vu les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (1),
  - consulté par le Conseil à titre facultatif sur les deux premières propositions et à titre obligatoire, conformément à l'article 235 du traité CEE, pour la troisième (doc. 152/73), \*
  - se référant à sa dernière résolution du 5 juillet 1973 (2),
  - vu le rapport intérimaire (doc. 120/73) et les deux rapports (doc. 178/73 et 228/73) de la commission de la politique régionale et des transports ainsi que les avis de la commission économique et monétaire, de la commission des affaires sociales et du travail et de la commission des budgets,
1. se félicite que la Commission ait présenté des propositions formelles dans des délais permettant au Conseil de prendre une décision avant la fin de l'année;
  2. insiste maintenant pour que le Conseil adopte ces propositions dans les meilleurs délais, afin que le Fonds puisse être mis en place selon le calendrier fixé par le sommet de Paris, c'est-à-dire avant le 31 décembre 1973;
  3. insiste pour qu'un crédit de 2.250 millions d'unités de compte, au minimum, soit prévu aux budgets des Communautés pour la période couvrant les trois années 1974, 1975 et 1976, pour le fonctionnement du Fonds de développement régional;
  4. rappelle qu'il a déjà critiqué la conception principalement économique de la Commission (3), estimant que cette dernière devra

---

(\*) J.O. n° C 108 du 10.12.73, p. 51.

\* (1) J.O. n° C 86 du 16.10.73, p. 7.

\* (2) J.O. n° C 62 du 31.7.73, p. 33.

\* (3) Résolution du 5 juillet 1973, point 7.

tenir plus largement compte des facteurs sociaux et humains dans ses propositions concrètes, les carences n'étant pas uniquement économiques mais surtout éducatives et de formation professionnelle;

5. regrette que la Commission n'ait pas modifié son approche restrictive puisqu'elle maintient que l'aide doit concerner les seules infrastructures liées au développement économique;

6. estime qu'il faut donner la vocation la plus large aux instruments spécifiques de la politique régionale compte tenu du caractère global du développement;

7. insiste sur la nécessité de procéder, sur l'initiative de la Commission, à une analyse régionale plus poussée, et de mettre ainsi la Commission en mesure de dégager les problèmes régionaux les plus urgents;

8. insiste à nouveau sur la nécessité d'une intervention du Fonds, en étroite coordination avec les autres instruments communautaires, en faveur des infrastructures, en particulier d'éducation, de formation professionnelle et sociale, dont le coût élevé et le manque de productivité immédiat représentent une lourde charge;

9. considère par contre qu'il faut lutter contre la tendance habituelle à l'action ponctuelle, source de la dispersion géographique de l'aide, en la concentrant par priorité sur des actions globales dans les régions où les besoins sont les plus urgents et où se manifeste de graves déséquilibres qui dépassent la capacité nationale d'intervention;

10. insiste pour que dans l'attribution de l'aide régionale l'on tienne compte du caractère particulier des problèmes régionaux dans les pays qui n'ont pas de régions industriellement développées susceptibles d'assurer un transfert interne de ressources;

11. estime que la solidarité européenne doit viser à renforcer ces régions, et que la concentration de l'aide sera le test de cette solidarité européenne que tout le monde invoque;

12. rappelle que cette nécessité de concentrer des moyens limités sur une région déterminée et de recourir à la solidarité communautaire impose la mise en oeuvre de programme de développement régional;

13. considère que ces programmes régionaux doivent être élaborés et mis en oeuvre avec la participation active des autorités locales et régionales et des partenaires sociaux concernés;

14. redoute, en raison de ces impératifs, que les crédits que l'on propose d'allouer au nouveau Fonds pour 1974 ne soient insuffisants; invite le Conseil, conformément aux vœux formulés dans ce paragraphe, à appliquer la procédure prévue dans la résolution n° 2 annexée au traité du 22 avril 1970, si bien que le Parlement puisse juger en pleine connaissance de cause de la qualité du financement du Fonds;

15. estime, en ce qui concerne la décision de créer un comité régionale, compte tenu des responsabilités particulières du Parlement en matière budgétaire, qu'il importe que le comité en question puisse procéder à l'examen des problèmes relatifs au développement régional, non seulement à la demande du Conseil et de la Commission, mais aussi sur demande du Parlement transmise par la Commission, et considère qu'il importe également que le Parlement soit informé par la Commission des travaux <sup>ainsi</sup> que les résultats des travaux de ce comité;

16. invite le Conseil à mettre en concordance la consultation proposée du Parlement sur ce sujet (article 3 paragraphe 1 de la proposition de règlement) avec l'application de la résolution n° 2 annexée au traité du 22 avril 1970 et, par conséquent, à expliquer publiquement, au cours de ces consultations, les raisons qui l'auraient éventuellement amené à s'écarter de l'avis du Parlement; estime, en outre, que cette condition est essentielle si le Parlement doit être en mesure de prendre valablement position, lors de l'adoption du budget d'un exercice, sur les conséquences budgétaires des décisions relatives à la politique régionale de la Communauté;

17. est d'avis que le Parlement, en exerçant ses pouvoirs budgétaires, devrait être à même de se prononcer avec le Conseil sur les crédits à reporter pendant les deux années suivantes;

18. invite la Commission des Communautés européennes à faire en sorte que les procédures de contrôle des fonds puissent être mises en oeuvre le plus tôt possible; estime que deux éléments du contrôle des fonds communautaires sont insuffisants, à savoir :

- a) les propositions relatives aux possibilités et la Commission de procéder à des enquêtes et à des vérifications sur place;
- b) le droit d'initiative qui revient à la Commission en la matière;

19. invite la Commission à faire siennes les modifications suivantes conformément à l'article 149 du traité instituant la CEE;

20. invite sa commission compétente à poursuivre l'examen de ces problèmes et à lui faire rapport le cas échéant;

21. charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION  
DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (1)

TEXTE MODIFIE PAR LE  
PARLEMENT EUROPEEN

I.

Projet de décision du Conseil portant création d'un comité de politique régionale (1)

*Préambule, considérants et article 1er inchangés*

\* (1) Pour le texte complet, voir J.O. n° C 86 du 16.10.1973, p. 7.

Article 2

1. Le Comité a pour tâche de procéder à la demande du Conseil ou de la Commission ou de sa propre initiative à l'examen de problèmes relatifs au développement régional. Sans préjudice des dispositions des traités, il étudie notamment :

- a) les objectifs, les moyens et les expériences des Etats membres en matière de politique régionale en tenant compte des autres politiques de la Communauté;
- b) de manière permanente, l'évolution de la situation économique et sociale dans les différentes régions de la Communauté;
- c) les programmes ou les objectifs spécifiques de développement présentés par les Etats membres, en particulier pour les régions visées à l'article 3 du règlement (CEE) n° ... du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional;
- d) les moyens financiers que les Etats membres et la Communauté envisagent d'affecter, sur une période pluriannuelle, aux actions de développement régional;
- e) l'incidence au plan régional des instruments financiers de la Communauté;
- f) la mise en oeuvre coordonnée des moyens d'action de la Communauté avec ceux des Etats membres en vue de faciliter la réalisation des programmes ou des objectifs spécifiques
- g) les régimes d'aides à finalité ou à incidence régionale;

Article 2

1. inchangé

h) les mesures de dissuasion dans les régions à forte concentration;

i) la promotion d'une meilleure information des investisseurs publics et privés en vue du développement régional.

2. Le Comité fait rapport au Conseil et à la Commission des résultats de ses travaux.

2. Le Comité fait rapport au Conseil et à la Commission, laquelle informe le Parlement européen, des résultats de ses travaux.

*Articles 3 et 4 inchangés*

*Article 5*

Le Comité peut, selon les dispositions de son règlement intérieur, recueillir les opinions des milieux régionaux intéressés et des organisations syndicales et professionnelles.

*Article 5*

Le Comité doit, selon les dispositions de son règlement intérieur, sur chaque programme de développement, consulter les représentants compétents des régions concernées et recueillir les opinions des organisations syndicales et professionnelles régionales.

---

II.

Proposition de règlement financier portant dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional (1)

*Préambule, considérants et articles 1er à 3 inchangés*

*Article 4*

1. Par dérogation du paragraphe 1 c) de l'article 6 du règlement financier du 25 avril 1973, les crédits de paiement restant dus à la fin d'un exercice et correspondant à des engagements contractés par la Commission, sont reportés de droit pendant une durée de deux ans.

*Article 4*

*1. inchangé*

---

\* (1) pour le texte complet, voir J.O. n° C 86 du 16.10.73, p. 11.

3. A l'expiration de cette période, la Commission peut soumettre au Conseil, chaque année avant le 1er mai, une liste des crédits qui restent engagés et dont le report dûment justifié est demandé. Le Conseil, à la majorité qualifiée, statue dans un délai d'un mois; s'il n'a pas statué dans ce délai, les reports de crédits sont réputés approuvés.

2. A l'expiration de cette période, la Commission peut soumettre au Conseil et au Parlement, chaque année avant le 1er mai, une liste des crédits qui restent engagés et dont le report dûment justifié est demandé. Le Conseil, à la majorité qualifiée, statue dans un délai d'un mois; s'il n'a pas statué dans ce délai, les reports de crédits sont réputés approuvés. Le Parlement se prononce dans le même délai; en l'absence de décision, les reports de crédits sont réputés approuvés.

*Articles 5 à 10 inchangés*

III.

Proposition de règlement du Conseil portant création d'un Fonds européen de développement régional (1)

*Préambule et trois premiers considérants inchangés*

4. considérant que la réalisation de ces objectifs dans le cadre de politiques économiques coordonnés et de parité monétaires fixes ne peut être atteinte que si des ressources communautaires inscrites dans le budget des Communautés européennes sont affectées au développement régional pour compléter les ressources que les Etats membres peuvent mettre en oeuvre ;

4. considérant qu'une politique efficace des structures régionales est une condition essentielle de la réalisation de l'union économique et monétaire;

5. considérant que le développement régional appelle des investissements, d'une part en activités industrielles ou de service assurant la création ou le maintien d'emplois, d'autre part en infrastructures directement liées au développement de ces activités;

5. considérant que le développement régional appelle des investissements, d'une part en activités industrielles ou de service assurant la création ou le maintien d'emplois, d'autre part en infrastructures liées ou non au développement de ces activités;

*Sixième au dixième considérants et articles 1er et 2 inchangés*

\* (1) Pour le texte complet, voir J.O. n° C 36 du 16.10.73, p. 12

Article 3

1. La liste des régions et zones en faveur desquelles le Fonds peut intervenir est établie à l'unanimité par le Conseil, et modifiée en tant que de besoin à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission après consultation du Parlement européen, sans préjudice de l'application des articles 92 à 94 du traité.

2. Ces régions et zones doivent être choisies parmi les régions bénéficiaires des régimes d'aide à finalité régionale et dont le produit intérieur brut par habitant est inférieur à la moyenne communautaire; elles doivent notamment comprendre celles qui sont affectées par des déséquilibres régionaux résultant d'une prépondérance agricole, des mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel, en prenant en particulier en considération les critères suivants :

a) une forte dépendance de l'emploi dans les activités agricoles,

b) une forte dépendance de l'emploi dans les activités industrielles en déclin,

c) un chômage élevé et de longue durée ou un fort solde migratoire négatif.

Article 4

1. Le Fonds peut participer au financement :

Article 3

1. La liste des régions et zones en faveur desquelles le Fonds peut intervenir est établie à la majorité qualifiée par le Conseil et modifiée en tant que de besoin selon la même procédure sur proposition de la Commission après consultation du Parlement européen sans préjudice de l'application des articles 92 à 94 du traité.

3. inchangé

3. Le Fonds ne peut intervenir que lorsque le déséquilibre dépasse la capacité nationale d'intervention.

Article 4

1. Le Fonds peut participer au financement :

a) d'investissement dans les activités industrielles ou de service, bénéficiant d'un régime national d'aides à finalité régionale, sous réserve que le montant de ces investissements dépasse cinquante mille unités de compte et qu'ils permettent la création ou le maintien d'emplois; a) *inchangé*

b) d'investissements en infrastructures nécessaires au développement d'activités industrielles ou de service, et pris en charge en tout ou partie par les pouvoirs publics. b) d'investissements en infrastructures, au sens large, nécessaire au développement d'une région dans le cadre d'un programme de développement régional

2. Le montant de la participation du Fonds est : 2. Le montant de la participation est :

a) pour les investissements visés au paragraphe 1 a), de quinze pour cent au maximum du coût de l'investissement. Il ne pourra toutefois dépasser cinquante pour cent des aides accordées à cet investissement par les autorités publiques dans le cadre d'un régime national d'aide à finalité régionale. Les aides nationales à prendre en considération sont les bonifications d'intérêt ou les subventions qu'elles soient fixées en pourcentage de l'investissement ou en fonction des emplois créés; a) *inchangé*

b) pour les investissements visés au paragraphe 1 b) de trente pour cent au maximum de la dépense effectuée par les autorités publiques;

b) pour les investissements visés au paragraphe 1 b), de cinquante pour cent au maximum de l'ensemble des dépenses effectuées par les autorités publiques pour un programme de développement donné;

3. Le concours du Fonds peut prendre dans sa totalité ou en partie, en ce qui concerne les infrastructures, la forme d'une bonification de trois points sur les prêts accordés par la Banque européenne d'investissement au titre de l'article 130 a) et b) du traité.

3. *inchangé*

4. Les dispositions ci-dessus ne préjugent pas l'application des articles 92 à 94 du traité.

4. *inchangé*

Article 5

Article 5

1. Le concours du Fonds est décidé par la Commission, selon la procédure visée à l'article 13, en fonction de l'intensité relative du déséquilibre économique dont est affectée la région où l'investissement est réalisé, de l'incidence directe et indirecte de l'investissement sur l'emploi et en tenant compte des éléments suivants :

1. *inchangé*

a) la cohérence de l'investissement avec les programmes et objectifs de développement visés à l'article 6;

a) *inchangé*

b) la contribution de l'investissement au développement économique de la région;

b) la contribution *directe ou indirecte* de l'investissement au développement économique de la région;

c) la cohérence de l'investissement avec les programmes ou objectifs de la Communauté, notamment ceux arrêtés dans le cadre des politiques sectorielles;

c) *inchangé*

d) l'effet de l'investissement sur le plan de l'environnement, notamment en ce qui concerne les conditions de vie et de travail;

d) *inchangé*

e) le caractère transnational de l'investissement, c'est-à-dire le fait que cet investissement provient d'un autre Etat membre;

e) *inchangé*

f) le caractère frontalier de l'investissement, c'est-à-dire concernant des régions contiguës de différents Etats membres.

f) *inchangé*

2. Il est également tenu compte, dans l'examen de chaque demande, des autres concours accordés par les institutions communautaires ou par la Banque européenne d'investissement au titre de l'article 130 a) du traité.

2. *inchangé*

3. Pour les infrastructures d'un coût supérieur à vingt millions d'UC, la Commission, avant de recueillir l'avis du Comité du Fonds visé à l'article 13, consulte le Comité de politique régionale

3. *Inchangé*

*Article 6 à 19 inchangés*

---

Proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à la liste des régions et zones agricoles prioritaires prévue au règlement (CEE) concernant le financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, de projets s'inscrivant dans le cadre de programmes de développement dans les régions agricoles prioritaires.

(Présentée par la Commission au Conseil le 11 octobre 1973).

LE CONSEIL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne,

vu l'article 2 du règlement (CEE) n°... du Conseil du ...,

vu la proposition de la Commission,

considérant que, dans les régions reprises dans le présent règlement, le pourcentage de la population active employée dans l'agriculture est supérieur à la moyenne communautaire ; que le produit intérieur brut par habitant au coût des facteurs y est inférieur à la moyenne communautaire ; que le pourcentage de la population active employée dans l'industrie y est inférieur à la moyenne communautaire,

considérant que les zones reprises dans le présent règlement répondent aux mêmes critères que les régions et accusent un important excédent de population active agricole,

considérant que les consultations entre la Commission et les Etats membres ont permis de prendre en considération des éléments complémentaires d'appréciation,

A ARRETE LE PRESENT REGLEMENT :

Article premier

Sont régions agricoles prioritaires au sens du règlement (CEE) n°... du Conseil du ... les régions suivantes /

Belgique (délimitation administrative à la date du 17 février 1967)

- la province du Luxembourg et les arrondissements de Philippeville et Dinant.

- Danemark (délimitation administrative à la date du 1er avril 1970)

- le Gronland ;

- les "Amtskommunerne" Nordjylland, Viborg et Ringkøbing ;

- la "Sonderjyllands Amtskommune" à l'exception des communes Broager, Sundevad, Sønderborg, Nordborg, Augustenborg et Sydals ;

- dans la "Aarhus Amtskommune" les communes Ebeltoft, Grenaa, Nr. Djurs et Samsø.

Allemagne (RF) (situation des "kreisfreien Städte" et "Landkreise" au 27 mai 1970)

- la "Gebietseinheit" (pour le "Bundesraumordnungsprogramm") Schleswig ;

- la "Gebietseinheit" Ems et dans la "Gebietseinheit" Lüneburger Heide la "kreisfreie Stadt" Lüneburg et les "Landkreise" Lüneburg, Lühnow-Dannenberg, Soltau et Uelzen. En plus, la "kreisfreie Stadt" Cuxhaven et les "Landkreise" Land Hadeln, Wesermünde, Bremervörde, Rotenburg, Verden, Grafschaft Hoya, Harburg, Friesland, Osterholz, Ammerland, Cloppenburg, Bersenbrück et Oldenburg ;

- la "Gebietseinheit" Trier et les "Landkreise" Rhein-Lahn-Kreis, Rhein-Hunsrück-Kreis, Cochem-Zell et Schleiden ;

- dans la "Gebietseinheit" Landshut-Passau les "kreisfreien Städte" Sreubing, Deggendorf, Passau et les "Landkreise" Mainburg, Rottenburg, Mellersdorf, Straubing, Bogen, Viechtach, Regen, Dingolfing, Landau, Deggendorf, Grafenau, Wolstein, Wilshofen, Passau ; Wegscheid, Vilsbiburg, Eggenfelden, Pfarrkirchen et Griësbach. En plus, les "Landkreise" Oberviechtach, Neunburg, Waldmünchen, Cham, Kötzing Roding et Wasserburg.

France (délimitation administrative à la date du ...)

- les régions de programme Bretagne, Poitou-Charentes, Limousin, Aquitaine, Midi-Pyrénées et Corse ;

- dans la région de programme Pays de la Loire :

- les départements de Loire-Atlantique, Maine-et-loire, Mayenne et Vendée ;

- dans la région de programme Auvergne :

- les départements du Cantal et de Haute-Loire,

- dans le département de l'Allier, les cantons de Montluçon, Commeny, Marcillat-en-Combraille de l'arrondissement de Montluçon,
- dans le département du Puy-de-Dôme, les arrondissements d'Ambert et d'Issoire, les cantons de Bourg-Lastic, Herment, Rochefort-Montagne, St-Amant-Tallende, St-Dier-d'Auvergne, Veyre-Monton de l'arrondissement de Clermont-Ferrand, les cantons de Manzat, Pontaumur, Pontgibaud, St-Cervais-d'Auvergne, Combronde, Aigueperse, Menat, Montaigut-en-Combraille, Pionsat, Ennezat, Randan et les deux cantons de Riom de l'arrondissement de Riom ;
- dans la région de programme Languedoc-Roussillon :
  - le département de la Lozère,
  - dans le département de l'Aude, l'arrondissement de Carcassonne, les cantons de Narbonne, Coursan ainsi que les communes de Port-la-Nouvelle, Sigean et Leucate du canton de Sigean de l'arrondissement de Narbonne,
- dans le département du Gard, les cantons de La Grand-Combe, Bessèges, St-Ambroix, Barjac, Génolhac ainsi que les deux cantons d'Alès de l'arrondissement d'Alès, les cantons de Lasalle, St-Hyppolyte-du-Fort, Sumène, Valleraugue et Le Vigan de l'arrondissement de Le Vigan,
- dans le département de l'Hérault, les cantons de Bédarieux et St-Gervais-sur-Mare ainsi que les deux cantons de Béziers de l'arrondissement de Béziers, le canton de Lunas de l'arrondissement de Lodève, le canton de Ganges de l'arrondissement de Montpellier,
- dans le département des Pyrénées-Orientales, le canton de St-Laurent-de-la-Salanque, les deux cantons de Perpignan ainsi que les communes de Rivesaltes et Salses du canton de Rivesaltes de l'arrondissement de Perpignan ;
- dans la région de programme Basse-Normandie :
  - le département de la Manche,
  - dans le département du Calvados, les arrondissements de Bayeux et Vire, les cantons de Thury-Harcourt et Villers-Bocage de l'arrondissement de Caen
  - dans le département de l'Orne, les cantons de La Ferté-Macé, Domfront, Passais et Juvigny-s-Andaine de l'arrondissement d'Alençon, les cantons de Flers, Tinchebray et Messei de l'arrondissement d'Argentan ;
- dans la région de programme Centre :
  - dans le département de l'Indre, les arrondissements de ...  
Le Blanc et La Châtre, le canton d'Argenton-sur-Creuse de l'arrondissement de Châteauroux ,

- dans le département du Cher, les cantons de Saulzais-le-Potier, Charenton-su-Cher, Châteauneuf-sur-Cher, Le Châtelet-en-Berry, Châteaumeillant et St-Amand-Mont-Rond de l'arrondissement de Saint-Amand-Mont-Rond ;
- dans la région de programme Rhône-Alpes :
  - dans le département de l'Ardèche, les cantons de Largentière, Les Vans, Joyeuse, St-Etienne-de-Lugdarès, Valgorge, Burzet, Montpezatsous-Bauzon, Thueyts, Coucouron de l'arrondissement de Largentière, les cantons de Antraigues-sur-Volane, Aubenas et Privas ainsi que les communes de Lavilledieu et Lussas du canton de Villeneuve-de-Berg de l'arrondissement de Privas.

Irlande (délimitation administrative à la date du ...)

Toutes les régions.

Italie (délimitation administrative à la date du ...)

- Les "regioni" : Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna ;
- les "province" : Cuneo, Asti, Alessandria, Sondrio, Cremona, Mantova, Verona, Padova, Rovigo, Imperia, Siena, Grosseto ;
- l'Isola d'Elba et Capraia Isola.

Pays-Bas (délimitation administrative à la date du ...)

- les "provincies" de Groningen, Friesland et Drenthe,
- dans la "provincie" d'Overijssel, les communes de Gramsbergen, Avereest, Ommen, Den Ham, Hardenberg, Vriszenveen, Steenwijk, Ijsselham et Brederwiede ;

Royaume-Uni (délimitation administrative à la date du...)

- Northern Ireland.

Article 2.

Sont désignées comme régions agricoles prioritaires au sens du règlement (CEE) n°... du Conseil du ... , les zones suivantes :

Belgique (délimitation administrative à la date du 17 février 1967)

- l'arrondissement d'Eeklo,
- les arrondissements de Veurne, Diksmuide et Ieper.

...

Danemark (délimitation administrative à la date du 1er avril 1970)

- "Bornholms Amtskommune" ;
- dans la "Fyns Amtskommune" les communes AEROSKOBING, MARSTAL, TRANEKAER, SYDLANGELAND et RUDKOBING ;
- dans la "Strostroms Amtskommune" les communes HOLEBY, HOJREBY, MARIBO, NAKSKOV, NYKOBING FALSTER, NYSTED, NR. ALSLEV, RAVNSBORG, RUDBJERG, RODBY, SAKSKOBING, STUBBEKOBING et SYDFALSTER.

Allemagne (RF) (situation des "kreisfreie Städte" et "Landkreise" au 27 mai 1970)

- les "Landkreise Ostholstein et Plön ;
- les "Landkreise" Ziegenhain et Alsfeld ;
- les "Landkreise" Warburg et Hofgeismar ;
- les "kreisfreie Städte" Kitzingen, Rothenburg, Ansbach, Nördlingen et les "Landkreise" Gerolzhofen, Kitzingen, Scheinfeld, Uffenheim, Mergentheim, Rothenburg, Crailsheim, Schwäbisch Hall, Ansbach, Dinkelsbühl, Feuchtwangen, Gunzenhausen et Nördlingen ;
- les "Landkreise" Hilpoltstein, Beilingries, Parsberg et Riedenburg ;
- la "kreisfreie Stadt" Bad Kissingen, Hammelburg et Königshofen ;
- la "kreisfreie Stadt" Landsberg et les "Landkreise" Landsberg et Weilheim .

Luxembourg (délimitation administrative à la date du...)

- les cantons de Clervaux, Wilz, Vianden, Redange ainsi que les communes de Hoescheid, Bourscheid, Feulen et Mertzig du canton de Diekirch.

Royaume-Uni (délimitation administrative à la date du...)

- les "Employment Exchange Areas" de :  
  
Alnwick, Amble, Berwick-on-Tweed, Haltwhistle, Hexham, Morpeth, Prudhoe ;  
  
Barnard Castle, Malton, Northallerton, Pickering, Richmond, Scarborough, Thirsk, Whitby ;  
  
Gainsborough, Horncastle, Louth, Mablethorpe, Skegness ;

Hereford, Kington, Ledbury, Leominster, Ludlow, Market Drayton, Oswestry, Ross-on-Wye, Shrewsbury, Whitchurch ;

Brecon, Llandrindod Wells, Machynlleth, Newtown, Welshpool ;

Aberystwyth, Cardigan, Camarthen, Fishguard, Haverford-west, Lampeter, Llandeilo, Llandovery, Llandyssul, Milford Haven, Narberth, Pembroke Dock, Tenby ;

Eyemouth (Berwick County) ; Hawick, Kelso (Roxburgh County) ; Galashiels (Selkirk County) ; (Peebles County) ;

Girvan (Ayr County) ; Annan, Dumfries, Lockerbie, Sanquhar (Dumfries County) ; Castle Douglas, Newton Stewart, Stranraer (Wigtown and Kirkcubright Counties) ;

Aberdeen, Fraserburgh, Huntly, Inverurie, Peterhead, Stonehaven, Turriff (Aberdeen and Kincardine Counties) ; Banff, Buckie, Keith (Banff County) ; Elgin, Forres, Grantown-on-Spey, Lossiemouth, Nairn (Moray and Nairn Counties) ;

Campbeltown, Dunoon, Lochgilphead, Oban (Argyll County) ; Dingwall, Fort William, Invergordon, Inverness, Portree, Stornowat (Inverness and Ross and Cromarty Counties) ; Kirkwall, Lerwick (Orkney and Shetland Counties).

### Article 3.

Le présent règlement entre en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre.

Proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à la liste des régions et zones prévues au règlement (CEE) en faveur desquelles le Fonds européen de développement régional peut intervenir.

(Présentée par la Commission au Conseil le 11 octobre 1973).

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne,

vu l'article 3 du règlement (CEE) n°... du Conseil du ... portant création d'un Fonds européen de développement régional,

vu la proposition de la Commission ,

vu l'avis du Parlement européen,

vu l'avis du Comité économique et social,

considérant que l'intervention du Fonds, coordonnée avec les aides nationales, devra permettre, au fur et à mesure de la réalisation de l'union économique et monétaire, de corriger les déséquilibres régionaux principaux dans la Communauté élargie, et notamment ceux résultant d'une prédominance agricole, des mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel;

considérant que les régions et zones reprises dans le présent règlement ont été choisies parmi les régions bénéficiaires des régimes d'aide à finalité régionale et dont le produit intérieur brut par habitant est inférieur à la moyenne communautaire compte tenu des données statistiques disponibles ;

considérant que ces régions et zones ont été identifiées en prenant en considération en particulier les critères suivants, compte tenu des données statistiques disponibles ;

- une forte dépendance de l'emploi dans les activités agricoles ,
- une forte dépendance de l'emploi dans les activités industrielles en déclin ,

— un chômage élevé et de longue durée ou un fort solde migratoire négatif.

**A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:**

*Article premier*

Les régions et zones en faveur desquelles le Fonds européen de développement régional peut intervenir au sens du règlement (CEE) n° . . . du Conseil du . . . sont énumérées ci-après.

Dans les cas où cette liste ne détermine pas la délimitation exacte de ces régions et zones, celle-ci résulte des textes législatifs des États membres cités en annexe au présent règlement.

*Belgique* (délimitation administrative à la date du 17 février 1967)

Les zones d'aides (voir point 1 de l'annexe) dans :

- les provinces de Liège, Limbourg, Luxembourg et Namur,
- les arrondissements de Aalst, Ath, Charleroi, Diksmuide, Ecklo, Ieper, Mons, Oudenaarde, Thuin, Tielit et Veurne.

*Danemark* (délimitation administrative à la date du 1<sup>er</sup> avril 1970)

- Le Gronland ;
- les « Amtskommunerne » Bornholm, Nordjylland, Viborg et Ringkøbing ;
- la « Sønderjyllands Amtskommune » à l'exception des communes Broager, Sundevad, Sønderborg, Nordborg, Augustenborg et Sydals ;
- dans la « Storstrøm Amtskommune » les communes Holeby, Højreby, Mariibo, Nakskov, Nykøbing Falster, Nysted, Nr. Alslev, Ravnsborg, Rudbjerg, Rødby, Sakskøbing, Stubbekøbing et Sydøstfaister ;
- dans la « Fyns Amtskommune » les communes Ærøskøbing, Marstal, Tranekær, Syddanland et Rudkøbing ;
- dans la « Aarhus Amtskommune » les communes Ebeltoft, Grenaa, Nr. Djurs et Samso ;

*Allemagne (RF)* (situation des « kreisfreien Städte » et « Landkreise » au 27 mai 1970)

- L'ensemble territorial composé par les « Kreise » : Flensburg-St., Flensburg, Nordfriesland et Schleswig,
- l'ensemble territorial composé par les « Kreise » : Ostholstein et Plön ;
- l'ensemble territorial composé par les « Kreise » : Grafschaft Hoya, Lüneburg-St., Harburg, Lü-

chow-Danneberg, Lüneburg, Sothau, Uelzen, Cuxhaven-St., Bremervörde, Land Hadeln, Osterholz, Rotenburg, Verden, Wesermünde, Aschendorf-Hümmling, Bersenbrück, Grafschaft Bentheim, Lingen, Meppen, Fmden-St., Aurich, Leer, Norden, Wittmund, Ammerland, Cloppenburg, Friesland, Oldenburg, Ahaus ;

- l'ensemble territorial composé par les « Kreise » : Bottrop-St. et Gladbeck-St. ;
- l'ensemble territorial composé par les « Kreise » : Castrop-Rauxel-St. et Herne-St. ;
- l'ensemble territorial composé par les « Kreise » : Warburg et Hofgeismar ;
- l'ensemble territorial composé par les « Kreise » : Aisfeld et Ziegenhain ;
- l'ensemble territorial composé par les « Kreise » : Schleiden, Cochem-Zell, Rhein-Hunsrück-Kreis, Rhein-Lahn-Kreis, Trier-St., Berncastel-Wittlich, Bitburg-Prüm, Daun und Trier-Saarburg ;
- l'ensemble territorial composé par les « Kreise » : Crailsheim, Mergentheim, Schwäbisch-Hall, Ansbach-St., Rothenburg-St., Ansbach, Dinkelsbühl, Feuchtwangen, Gunzenhausen, Rothenburg, Scheinfeld, Uffenheim, Kitzingen-St., Gerolzhofen, Kitzingen, Nördlingen-St., Nördlingen ;
- l'ensemble territorial composé par les « Kreise » : Landsberg-St., Landsberg, Weilheim ;
- le « Landkreis » Wasserburg ;
- l'ensemble territorial composé par les « Kreise » : Deggendorf-St., Passau-St., Straubing-St., Bogen, Deggendorf, Dingolfing, Eggenfelden, Grafenau, Griesbach, Kösting, Landau, Mainburg, Mallersdorf, Passau, Pfarrkirchen, Regen, Rottenburg, Straubing, Viechtach, Vilshofen, Vilshofen, Wegscheid, Wolfstein, Cham, Neunburg, Oberviechtach, Roding et Waldmünchen ;
- l'ensemble territorial composé par les « Kreise » : Bad Kissingen-St., Bad Kissingen, Hammelburg, et Königshofen ;
- l'ensemble territorial composé par les « Kreise » : Beilngries, Parsberg, Riedenburg et Hilpoltstein ;
- l'ensemble territorial composé par les « Kreise » : Ottweiler et Saarbrücken.

*France* (délimitation administrative à la date du . . .)

- les régions de programme Bretagne, Poitou-Charentes, Limousin, Aquitaine, Midi-Pyrénées et Corse ;
- dans la région de programme de la Loire :
  - les départements de Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne et Vendée ;
- dans la région de programme Basse-Normandie :
  - le département de la Manche,

- dans le département du Calvados, les arrondissements de Bayeux et Viré, les cantons de Thury-Harcourt et Villers-Bocage de l'arrondissement de Caen,
- dans le département de l'Orne, les cantons de La Ferté-Macé, Domfront, Passais et Juvignys-Andaine de l'arrondissement d'Alençon et les cantons de Piers, Tinchebray et Messei de l'arrondissement d'Argentan ;
- dans la région de programme Centre :
  - dans le département de l'Indre, les arrondissements de Le Blanc et La Châtre, le canton d'Argenton-sur-Creuse de l'arrondissement de Châteauroux,
  - dans le département du Cher, les cantons de Saulzais-le-Potier, Charenton-du-Cher, Châteauneuf-sur-Cher, Le Châtelier-en-Berry, Châteauneillant et St-Amand-Mont-Rond de l'arrondissement de Saint-Amand-Mont-Rond ;
- dans la région de programme Auvergne :
  - les départements du Cantal et de Haute-Loire,
  - dans le département de l'Allier, les cantons de Montluçon, Commentry, Marcillat-en-Combraille de l'arrondissement de Montluçon,
  - dans le département du Puy-de-Dôme, les arrondissements d'Ambert et d'Issoire, les cantons de Bourg-Lastic, Herment, Rochefort-Montagne, St-Amant-Tallende, St-Dier-d'Auvergne, Veyre-Monton de l'arrondissement de Clermont-Ferrand, les cantons de Manzat, Pontaumur, Pontgibaud, St-Gervais-d'Auvergne, Combronde, Aigueperse, Menat, Montai-gut-en-Combraille, Pionsat, Ennezat, Randan et les deux cantons de Riom de l'arrondissement de Riom ;
- dans la région de programme Rhône-Alpes :
  - dans le département de l'Ardèche, les cantons de Largentière, Les Vans, Joyeuse, St-Etienne-de-Lugdunum, Valgorge, Barzet, Montpezat-sous-Bauzon, Thueyts, Coucouron de l'arrondissement de Largentière, les cantons de Antraigues-sur-Volane, Aubenas et Privas ainsi que les communes de Lavilledieu et Lussas du canton de Villeneuve-de-Berg de l'arrondissement de Privas ;
- dans la région de programme Languedoc-Roussillon :
  - le département de la Lozère,
  - dans le département de l'Aude, l'arrondissement de Carcassonne, les cantons de Narbonne, Coursan ainsi que les communes de Port-la-Nouvelle, Sigean et Leucate du canton de Sigean de l'arrondissement de Narbonne,
- dans le département du Gard, les cantons de La Grand-Combe, Bessèges, St-Ambroix, Barjac, Génolhac ainsi que les deux cantons d'Alès, de l'arrondissement d'Alès, les cantons de Lasalle, St-Hippolyte-du-Fort, Sumène, Valleraugue et Le Vigan de l'arrondissement de Le Vigan,
- dans le département de l'Hérault, les cantons, de Bédarieux et St-Gervais-sur-Mare ainsi que les deux cantons de Béziers de l'arrondissement de Béziers, le canton de Lunas de l'arrondissement de Lodève, le canton de Ganges de l'arrondissement de Montpellier,
- dans le département des Pyrénées-Orientales, le canton de St-Laurent-de-la-Salanque, les deux cantons de Perpignan, ainsi que les communes de Rivesaltes et Salses du canton de Rivesaltes de l'arrondissement de Perpignan ;
- dans la région de programme Provence-Côte d'Azur :
  - dans le département du Var, les cinq cantons de Toulon, le canton de La Seyne-sur-Mer, ainsi que la commune de La Farlède du canton de Solliés-Pont et la commune de La Crau du canton d'Hyères de l'arrondissement de Toulon ;
- dans la région de programme Nord :
  - dans le département du Pas-de-Calais, les arrondissements de Béthune et Lens, les communes d'Avion, Méricourt, Rouvray et Drocourt du canton de Vimy de l'arrondissement d'Arras, les cantons de Montreuil et Etaples de l'arrondissement de Montreuil, les deux cantons de Calais de l'arrondissement de Calais, les cantons de Desvres, Samer ainsi que les deux cantons de Boulogne de l'arrondissement de Boulogne,
  - dans le département du Nord, les cantons de Bouchain, Condé-sur-Escaut, Denain, Valenciennes-Sud, ainsi que les communes de Marly, Onnaing, Quarouble et Quiévrechain du canton de Valenciennes-Est et la commune de Raismes du canton de St-Amand de l'arrondissement de Valenciennes ; le canton de Marchiennes, les trois cantons de Douai ainsi que les communes de Erclain et Monchecourt du canton d'Arleux de l'arrondissement de Douai, les communes de Moncheaux, Ostricourt et Wahagnies du canton de Part-à-Marcq de l'arrondissement de Lille ;
- dans la région de programme Lorraine :
  - dans le département de la Meuse, le canton de Spincourt ainsi que la commune d'Étain du canton d'Étain de l'arrondissement de Verdun,
  - dans le département de la Meurthe-et-Moselle, l'arrondissement de Briey,
  - dans le département de la Moselle les arrondissements de Forbach, Boulay-Moselle, Sar-

reguevmines, Thionville-Ouest et Thionville-Est,

- dans le département des Vosges, les arrondissements de St-Dié et d'Épinal ;
- dans la région de programme Alsace :
  - dans le département du Bas-Rhin, les cantons de Saales et Schirmeck de l'arrondissement de Molsheim, le canton de Villé de l'arrondissement de Scléstat,
  - dans le département du Haut-Rhin, l'arrondissement, d'Altkirch, le canton de Munster de l'arrondissement de Colmar, les cantons de Lapoutroie et Ste-Marie-aux-Mines de l'arrondissement de Ribeauvillé, les cantons de Masevaux, St-Amarin, Thann ainsi que la commune de Cernay du canton de Cernay de l'arrondissement de Thann ;
- dans la région de programme Franche-Comté :
  - dans le département de Haute-Saône, l'arrondissement de Lure.

*Irland* (délimitation administrative à la date du . . .)

- Toutes les régions.

*Italie* (délimitation administrative à la date du . . .)

- Les territoires du Sud de l'Italie (voir point 2 de l'annexe),
- Les « regioni » : Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia,
- Les zones déprimées (« zone de presse »), les communes de montagne (« comuni montani ») et les communes des zones à industrie textile prédominante (« zone a prevalente industria tessile ») (voir les points 3, 4 et 5 de l'annexe) de l'Italie septentrionale et centrale qui sont situées :
  - dans les « regioni » suivantes :  
Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Lazio,
  - dans les « province » suivantes :  
Vercelli, Novara, Cuneo, Asti, Alessandria, Sondrio, Bergamo, Cremona, Mantova, Verona, Vicenza, Belluno, Padova, Rovigo, Imperia, Lucca, Siena, Grosseto ;
- les communes de montagne (« comuni montani ») des zones homogènes (« zone omogenee ») 3, 5 et 6 de la « provincia » de Brescia (voir point 6 de l'annexe).

*Luxembourg* (délimitation administrative à la date du . . .)

- Les cantons de Clervaux, Wiltz, Vianden et Redange ainsi que les communes de Hoescheid, Bour-scheid, Feulen et Mertzig du canton de Diekirch.

*Pays-Bas* (délimitation administrative à la date du . . .)

- Les « provinces » de Groningen, Friesland et Drenthe,
- dans la « province » d'Overijssel, les communes de Gramsbergen, Avereest, Ommen, Den Ham, Hardenberg, Vriezenveen, Steenwijk, IJsselham et Brederwiede,
- dans la « province » du Limburg, le « oostelijke en westelijke mijnstreek » qui se compose des communes de Brunssum, Eijgelshoven, Heerlen, Hoensbroek, Kerkrade, Nieuwenhagen, Schaesberg, Ubbach over Worms, Amstenrade, Bingelrade, Bocholtz, Hulsberg, Jabeek, Klimmen, Merkelbeek, Nuth, Oirsbeek, Schinveld, Simpelveld, Voerendaal, Wijnandsrade, Beek, Born, Elsloo, Geleen, Geulle, Grevenbricht, Munstergeleen, Nieuwstadt, Obbicht en Papenhoven, Limbricht, Roosteren, Schinnen, Sittard, Spaubeek, Stein, Susteren, Ulestraten et Urmond.

*Royaume-Uni* (délimitation administrative à la date du . . .)

- Wales (voir point 7 de l'annexe), Scotland et Northern Ireland;
- « The Northern Special Development Area », « The North Humberside Intermediate Area », « The Yorkshire Coalfield Intermediate Area », « The Merseyside Development Areas » (voir point 8 de l'annexe);
- les « Employment Exchange Areas » (voir point 9 de l'annexe de : Alnwick, Amble, Barnard Castle, Berwick on Tweed, Billingham, Carlisle, Darlington ;  
Guisborough, Hexham, Kendal, Keswick, Loftus, Morton, Middlesborough, Morpeth, Newton Aycliffe, Northallerton, Penryth, Pickering, Redcar, Richmond (Yorks), Salburn by Sea, Scarborough, Eston, Stockton and Thornaby, Thirsk, Whitby, Windermere ;  
Gainsborough, Horncastle, Louth, Mablethorpe, Skegness ;  
Barnoldswick, Batley, Bradford, Brighouse, Dewsbury, Halifax/Elland, Hebden Bridge, Horsforth, Huddersfield, Keigley/Haworth, Leeds, Morley, Otley, Rothwell, Seacroft, Shipley, Skipton, Sowerby Bridge, Spen Valley, Stanningley, Todmorden, Yeadon ;  
Devonport, Gunnislake, Liskeard, Looe, Plymouth, Plympton, Saltash, Tavistock ;  
Barnstaple, Bideford, Bodmin, Bude, Camborne/Hayle, Camelford, Falmouth, Helston, Ilfracombe, Launceston, Newquay, Okehampton, Penzance, Perranporth, Redruth, St. Austell, St. Ives (Cornwall), St. Marys (Isles of Scilly), Truro, Wadebridge ;

Oswestry ;

Ormskirk, Skelmersdale, Southport ;

Blackpool, Fleetwood, Kirkham, Lytham, St. Annes, Thornton  
Cleveleys ;

Lancaster, Morecambe ;

Accrington, Bacup, Blackburn, Burnley, Clitheroe, Colne, Darwen,  
Great Harwood, Haslingden, Nelson, Padiham, Rawtenstall.

#### Article 2.

Le présent règlement entre en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes .

---

#### ANNEXE

du règlement ... du Conseil du ...

1.-Arrêté royal du 27 novembre 1959 portant désignation des régions de développement en application de la loi du 18 juillet 1959 (Moniteur belge des 16 et 30 décembre 1959) ;

Arrêté royal du 17 février 1967 portant désignation des zones géographiques dans lesquelles les dispositions de la loi du 14 juillet 1966 sont d'application (Moniteur belge du 21 février 1967) ;

Arrêté royal du 6 janvier 1971 fixant certaines mesures provisoires d'exécution de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique (Moniteur belge du 13 janvier 1971).

2.- "Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno" approuvé par le "Decreto del Presidente della Repubblica Italiana" n°1523 du 30 juin 1967, article 1er.

3.-"Zone de presse dell'Italia septentrionale e centrale" au sens de l'article I de la loi n°614 du 22 juillet 1966 ; listes arrêtées par le "Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica" (CIPE) (GU n°1 du 2 juin 1968, n°64 du 9 mars 1968 et n°159 du 24 juin 1968).

4.-"Comuni montani" , au sens de la loi n°1102 du 3 décembre 1971 ; listes arrêtées par la "Commissione censuaria centrale" et publiées dans la "circolare" n°352030 du 5 novembre 1959 du "Ministero delle Finanze, Direzione Generale delle Imposte Dirette".

...

- 5.-"Zone a prevalente industria tessile", au sens de l'article 3 de la loi n°1101 du 1er décembre 1971 ; "Decreti ministeriali" du 31 juillet et du 21 août 1972 (GU n°220 du 24 août 1972, n°232 du 6 septembre 1972 et n°234 du 7 septembre 1972).
- 6.-"Zone omogenee" définies à l'article 2 de la loi régionale de la "Regione Lombardia" n°23 du 16 avril 1973.
- 7.-"Wales" au sens de la section 269 de "The Local Government Act" 1972.
- 8.-"The Northern Special Development Area" telle que définie dans "The Special Development Areas Order 1972 (SI 1234/72)" , "The North HUmberside Intermediate Area" et "The Yorkshire Coalfield Intermediate Area" telles que définies dans "The Intermediate Areas Order 1970 (SI 308/70)", "The Merseyside Development Area" telle que définie dans "The Development Areas Order 1966 (SI 1032/66)" .
- 9.-"The Employment Exchange Areas" sont les zones par lesquelles un "employment exchange" a été établi ou maintenu pour les finalités dont il est question dans "The Employment and Training Act 1948" , zones telles qu'elles existent à la date du .....

12 décembre 1973 PARLEMENT EUROPEEN

Fernand-L. DELMOTTE

RAPPORT fait au nom de la commission de la politique régionale et des transports

sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 205/73) concernant :

- un règlement relatif à la liste des régions et zones agricoles prioritaires prévue au règlement (CEE) concernant le financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, de projets s'inscrivant dans le cadre de programmes de développement dans les régions agricoles prioritaires

- un règlement relatif à la liste des régions et zones prévue au règlement (CEE) en faveur desquelles le Fonds européen de développement régional peut intervenir. (\*)

B.

EXPOSE DES MOTIFS

a) Critiques générales

1. Le Parlement européen est saisi pour avis de deux propositions de règlement du Conseil qui sont prises en application de deux règlements de base qui ne sont pas encore adoptés par le Conseil.

En particulier, dans le cas du Fonds européen de développement régional, la liste est établie en faisant référence à des articles du règlement de base dont le Parlement européen a demandé la modification. Notamment le point 1 de l'exposé des motifs rappelle que le Fonds doit favoriser la création d'infrastructures nécessaires au développement des activités industrielles ou de service. C'est une référence à l'article 4 paragraphe 1 b) du règlement de base dont le Parlement européen a demandé la modification, en précisant que le Fonds doit participer au financement des infrastructures au sens large si elles sont nécessaires au développement d'une région et incluse dans un programme de développement régional.

Mais surtout le préambule renvoie expressément à l'article 3 du règlement sur le Fonds qui fixe les critères et la procédure d'établissement de la liste des régions pouvant bénéficier des concours du Fonds. Le Parlement européen a estimé que l'aide doit, en priorité, être concentrée sur des actions globales dans les

---

(\*) P.E. Doc. séance n° 276/73.

régions dont les déséquilibres dépassent la capacité nationale d'intervention. Pour éviter une dispersion de l'aide, le Parlement européen a donc proposé d'ajouter ce critère à l'article 3. Il n'en est pas tenu compte. En effet, la commission a présenté ce règlement concernant la liste des régions certes avant que le Conseil ait adopté le règlement de base sur le Fonds, mais aussi avant que le Parlement européen se soit définitivement prononcé sur ce dernier règlement.

2. Or, il n'y avait aucune urgence à adopter cette liste des régions. Nous estimons en effet que, pour le règlement sur le Fonds, le Sommet de Paris avait fixé un calendrier précis qui était impératif pour le Conseil et la Commission et, partant, aussi pour le Parlement européen, saisi pour avis.

Mais, dans le cas de la liste des régions, qui est un règlement d'application, les mêmes délais n'étaient pas à respecter. Bien plus, les deux règlements ne doivent pas être liés.

Le Conseil doit adopter un règlement portant création d'un Fonds. Ce Fonds doit être un instrument de la solidarité européenne, excluant donc le principe du juste retour. Le Conseil ne doit donc pas se prononcer en fonction de la liste des régions qui seront appelées à bénéficier de ce Fonds. C'est inverser le processus et nier ce principe de solidarité européenne au profit d'une dispersion maximum des intervention dans tous les Etats.

3. C'est effectivement ce que l'on constate en examinant la carte des régions en faveur desquelles le Fonds européen de développement régional peut intervenir.

Cette liste des régions, zones, petites unités administratives comme le canton en France, est impressionnante; serait-ce pour obtenir l'unanimité au sein du Conseil ?

Le Parlement européen s'est déjà prononcé contre cette dispersion. Faut-il rappeler que les problèmes de développement des régions périphériques sont les plus urgents, les plus importants et les plus difficile à résoudre ?

b) Caractère particulier des problèmes de développement des régions périphériques

4. La notion de région périphérique recouvre autant des situations d'éloignement géographique que de marginalité économique; une région périphérique se définit par opposition aux régions qui bénéficient de la concentration du développement.

La détérioration relative des conditions socio-économiques des régions périphériques européennes s'est intensifiée avec la libération des échanges et la libre circulation des facteurs de production. La restructuration des activités économiques a eu tendance à renforcer les grandes zones de concentration existant déjà au centre de l'Europe : régions Rhénane, Italie du Nord, région Parisienne ...

Cette situation a entraîné :

- un gaspillage social et individuel dans les régions de haute concentration,
- une stagnation à un niveau très bas de l'utilisation des ressources économiques et de la formation du potentiel humain dans les régions périphériques,
- des actions d'assistance et de subvention vis-à-vis de ces régions.

Il en est résulté finalement une situation chronique de déséquilibre entre ces régions et l'ensemble de la communauté. Cette situation que l'on peut considérer comme transitoire et susceptible d'être modifiée par une politique appropriée, pose néanmoins un ensemble de problèmes très graves et très complexes, s'aggravant d'ailleurs encore pour les régions qui sont périphériques au double point de vue national et communautaire.

5. Les problèmes des régions périphériques sont les plus difficiles à résoudre par suite de la complexité des problèmes posés; mais ils sont également les plus importants à cause de l'étendue des régions concernées et de l'urgence qu'il y a de faire disparaître les déséquilibres régionaux, car cette disparition apparaît comme une condition des mutations économiques dont dépend la solidité de l'union économique et monétaire. Il s'agit donc d'une mesure d'intérêt général pour la collectivité et non d'une opération d'assistance des régions riches aux régions pauvres, encore moins d'une action de "dépannage" de régions devant faire face à un problème de reconversion.

6. Il y a en effet une différence fondamentale de nature et non une simple différence de degré, entre certains problèmes mêmes graves de reconversion que peuvent connaître certaines sous-régions du noyau central et les problèmes que connaissent les régions périphériques.

Si une région, ou une sous-région, connaissent un problème de reconversion industrielle, elles possèdent néanmoins des atouts tels que l'appartenance au noyau central, la formation professionnelle et l'attitude mentale des populations, orientées de longue date dans le sens de la productivité industrielle.

En outre, ces régions peuvent disposer d'un ensemble d'aides nationales et d'un ensemble d'aides communautaires venant renforcer cette intervention nationale : Banque Européenne d'Investissement, Fonds social Européen, aides du Traité instituant la C.E.C.A., etc.

Au contraire, l'animation de régions de civilisation rurale suppose la réduction de la situation d'éloignement du noyau central par la réalisation d'infrastructures de communications, d'infrastructures d'accueil industriel d'autant plus onéreuses que la lutte contre les pollutions y est plus difficile, d'infrastructures sociales permettant à la fois la formation technique des autochtones et l'accueil des techniciens et cadres qui devront nécessairement être importés.

Si donc, dans une liste de régions manifestement très large, la Commission a mélangé les régions périphériques et les régions d'ancienne industrialisation qui connaissent des problèmes, il est indéniable qu'un ordre doit être établi dans la distribution des aides communautaires et, qu'il faut utiliser l'essentiel de celles-ci tout d'abord pour réduire les déséquilibres chroniques dont souffrent deux ou trois grandes régions où les difficultés sont telles que toutes les interventions nationales possibles ont été insuffisantes et les autres moyens communautaires inadaptés.

Il n'est pas exclu que, les problèmes de ces régions étant résolus, ou en voie de résolution, on utilise les moyens communautaires comme adjuvants des moyens nationaux pour éviter que le temps ne joue en défaveur des régions en cours de reconversion industrielle, au point de rendre dangereux pour l'équilibre économique européen les retards que ces régions connaissent vis-à-vis des régions plus favorisées.

c) Liste établie pour les interventions du Fonds européen de développement régional

7. Il résulte de ce qui précède que la liste proposée doit être considérée comme un cadre très général à l'intérieur duquel des priorités doivent être établies.

Les régions à développer en priorité sont celles qui ont les déséquilibres les plus graves, par rapport aux moyennes communautaires. Ces déséquilibres se définissent par un produit intérieur brut par habitant de la région inférieur à la moyenne communautaire et par l'un ou l'autre des critères suivants :

- un pourcentage de la population active employée dans l'agriculture supérieur à la moyenne communautaire et un pourcentage de la population active employée dans l'industrie inférieur à la moyenne communautaire;

- un pourcentage de 20% de l'emploi dans un des secteurs industriels en régression et soit un chômage d'au moins 2%, soit un solde migratoire négatif sur plusieurs années;

- un taux de chômage supérieur de 20% à la moyenne nationale et atteignant au moins 3,5% ou un solde migratoire négatif d'au moins dix pour mille de la population pendant une longue période.

Ce sont les critères utilisés par la Commission pour établir sa liste de régions. La Commission peut donc classer les régions en faisant apparaître celles qui, en fonction de ces critères, présentent au niveau de la Communauté, les déséquilibres les plus graves.

La présentation faite par la Commission des régions par pays et sans faire apparaître les régions qui sont le plus en difficulté est à rejeter.

8. Le Parlement européen a estimé lors de l'examen du règlement sur le Fonds (1) que ce dernier "ne peut intervenir que lorsque le déséquilibre dépasse la capacité nationale d'intervention" (article 3, paragraphe 3 nouveau).

La Commission exécutive n'a pas accepté ce critère qui n'était pas prévu par le Sommet de Paris et qui lui semblait difficile à appliquer.

Le Parlement européen qui n'est pas tenu par le mandat donné à la Commission par le Sommet insiste à nouveau sur ce critère de priorité en lui donnant une nouvelle formulation non négative.

Lorsque les moyens nécessaires pour résoudre les déséquilibres les plus graves vont au-delà de ce que les Etats membres intéressés peuvent accomplir, les régions concernées doivent être aidées en priorité et bénéficier de l'essentiel de l'intervention du Fonds.

Pour savoir quels sont les Etats qui ont la capacité relative d'intervention la plus faible dans la Communauté pour résoudre des déséquilibres régionaux graves on peut, dans une première approche, comparer le rapport produit intérieur brut national par habitant sur produit intérieur brut communautaire par habitant.

Dans un deuxième temps il est possible d'établir pour chaque Etat membre le rapport : produit intérieur brut total

---

\*(1) Doc. 228/73, page 12.

de toutes les autres régions caractérisées par des déséquilibres importants (1).

Ce rapport permet de voir si les régions riches d'un pays peuvent aisément venir en aide aux régions pauvres de ce pays.

La comparaison au niveau communautaire de ces rapports fait apparaître les pays où les capacités nationales relatives d'intervention sont les plus faibles.

Les statistiques pour de tels calculs existent puisque la Commission est partie du Produit intérieur brut régional pour établir sa liste de régions.

9. La commission de la politique régionale et des transports propose en conséquence les modifications suivantes au texte de la Commission :

- ajouter un quatrième considérant :

"considérant que pour être efficaces, les moyens disponibles doivent être concentrés sur un nombre limité de régions à développer en priorité".

Le libellé de ce considérant a été extrait de l'exposé des motifs de la proposition de règlement concernant la liste des régions agricoles prioritaires (2).

- ajouter un cinquième considérant :

"considérant que cette priorité est fonction de la gravité relative des déséquilibres constatés par rapport aux moyennes communautaires et de la faculté relative qu'ont les Etats membres de remédier ou non à ces déséquilibres avec leurs seules ressources".

- ajouter à l'article premier :

"sont classées ci-après en fonction de la gravité relative des déséquilibres constatés au niveau communautaire".

- ajouter un article 1 bis :

" Les régions et zones dont les déséquilibres sont les plus graves et qui se situent dans les Etats qui ont la capacité relative d'intervention la plus faible dans la Communauté doivent être aidées en priorité et bénéficier de l'essentiel des interventions du Fonds".

(1) Les régions ayant des déséquilibres importants sont celles qui ont été définies comme pouvant bénéficier des interventions du Fonds après application des critères énumérés précédemment au point 7.

(2) Point 1 in fine, page 2.

d) Liste établie pour les interventions du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

10. Comme pour la liste précédente, il s'agit d'un cadre, mais des priorités doivent être établies.

Les régions agricoles à développer en priorité sont celles qui ont les déséquilibres les plus graves par rapport aux moyennes communautaires. Ces déséquilibres se définissent par :

- un produit intérieur brut par habitant au coût des facteurs inférieur à la moyenne communautaire;
- un pourcentage de la population active agricole supérieur à la moyenne communautaire;
- un pourcentage de la population active industrielle inférieur à la moyenne communautaire.

Ce sont les critères utilisés par la Commission pour établir sa liste des régions. La Commission peut donc classer les régions en faisant apparaître celles qui en fonction de ces critères présentent, au niveau de la Communauté, les déséquilibres les plus graves.

Comme pour la liste précédente la présentation par la Commission des régions par pays et sans faire apparaître les régions qui sont les plus en difficulté est à rejeter.

11. La Commission de la politique régionale et des transports propose en conséquence les modifications suivantes au texte de la Commission :

- ajouter un quatrième considérant :

"considérant que pour être efficaces, les moyens disponibles doivent être concentrés sur un nombre limité de régions agricoles à développer en priorité".

Le libellé de ce considérant a été extrait de l'exposé des motifs de la proposition de règlement à l'examen (1).

(1) Point 1 in fine, page 2.

- ajouter un cinquième considérant :

"considérant que cette priorité est fonction de la gravité relative des déséquilibres constatés par rapport aux moyennes communautaires";

- ajouter à l'article premier :

... "Les régions suivantes classées en fonction de la gravité relative des déséquilibres constatés au niveau de la Communauté".

- ajouter à l'article 2 :

... "les zones suivantes classées en fonction de la gravité relative des déséquilibres constatés au niveau de la Communauté".

## AVIS DE LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE

Rapporteur pour avis : M. Mario VETRONE

1. La commission de l'agriculture a été chargée de donner un avis à la commission de la politique régionale et des transports, compétence au fond, sur les propositions de la Commission des Communautés européennes concernant un règlement relatif à la liste des régions et des zones agricoles prioritaires prévu au règlement (CEE) concernant le financement par le fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, de projets s'inscrivant dans le cadre de programmes de développement dans les régions agricoles prioritaires et d'un règlement relatif à la liste des régions et zones prévue au règlement (CEE), en faveur desquelles le Fonds européen de développement régional peut intervenir.

2. La commission de l'agriculture tient à rappeler tout d'abord le point de vue qu'elle a déjà exprimé dans ses avis antérieurs, c'est-à-dire que la définition d'une politique régionale commune revêt une extrême importance.

Cette définition représente en effet un élément essentiel de l'intégration économique générale venant compléter l'intégration poursuivie dans le secteur agricole. Elle peut, par la mise en oeuvre d'instruments appropriés faciliter l'application des dispositions prises en vue de la réforme des structures agraires et favoriser le développement économique des régions agricoles qui présentent les déséquilibres les plus graves dans la Communauté et ne peuvent bénéficier ni de l'évolution générale ni des politiques arrêtées au plan national et communautaire.

3. En considération de quoi, si d'une part la commission de l'agriculture a exprimé un avis favorable sur la proposition de 1971 concernant le financement par le FEOGA, section orientation, de projets de développement des régions agricoles prioritaires, d'autre part, elle a fait ressortir que, pour être efficaces, les interventions de la politique régionale à mettre en oeuvre devront être concentrées dans les régions de la Communauté qui présentent les déséquilibres les plus graves.

A cet effet, la commission signalait qu'"il serait opportun d'établir des priorités en fonction du degré relatif de déséquilibre régional" existant entre les diverses régions susceptibles de bénéficier de l'aide du Fonds de développement (1).

\* (1) Avis de la commission de l'agriculture annexe au rapport intérimaire Delmotte sur la politique régionale communautaire (doc. 120/73).

4. Sur la base de ces principes considérés comme essentiels pour la réalisation d'une politique valable et des principes exprimés dans l'amendement, adopté par le Parlement à l'article 3 de la proposition de règlement, portant création d'un Fonds européen de développement régional (1), la commission de l'agriculture est d'avis que les listes des régions et zones bénéficiant de l'intervention du FEOGA ou du Fonds régional, devront faire apparaître le degré relatif de déséquilibre.

5. La commission de l'agriculture a en outre l'intime conviction que les interventions du Fonds devront être exclusivement réservées et accordées en priorité aux régions dans lesquelles le déséquilibre est considéré comme le plus grave par rapport aux moyennes communautaires et aux moyennes nationales.

La commission de l'agriculture estime enfin que ce n'est qu'au moyen de telles listes que le Parlement européen pourra apprécier, dans le cadre du rapport annuel, prévu à l'article 16 du règlement relatif au Fonds, les résultats de l'application de la politique régionale communautaire.

---

\* (1) Doc. 228/73, page 12 "Le Fonds ne peut intervenir que lorsque le déséquilibre dépasse la capacité nationale d'intervention".

RESOLUTION  
du 13 décembre 1973 (\*)

portant avis du Parlement européen sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant :

- un règlement relatif à la liste des régions et zones agricoles prioritaires prévues au règlement (CEE) concernant le financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, de projets s'inscrivant dans le cadre de programme de développement dans les régions agricoles prioritaires
- un règlement relatif à la liste des régions et zones prévues au règlement (CEE) en faveur desquelles le Fonds européen de développement régional peut intervenir.

LE PARLEMENT EUROPEEN,

- vu les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (1),
- consulté par le Conseil conformément à l'article 235 du traité CEE (doc. 205/73),

- vu le rapport de la commission de la politique régionale et des transports et les avis des commissions de l'agriculture, économique et monétaire et des budgets (doc.276/73),

- se référant à ses deux dernières résolutions des 5 juillet 1973 (2) et 15 novembre 1973 (3),

1. rappelle que la réduction des déséquilibres régionaux les plus graves est la condition essentielle de la solidité de l'union économique et monétaire;

2. rappelle que le Fonds doit être un instrument de la solidarité européenne, excluant donc le principe du juste retour;

3. rappelle que, conformément à sa résolution du 15 novembre 1973, la liste des régions et zones en faveur desquelles le Fonds européen de développement régional peut intervenir, doit être établie par le Conseil à la majorité qualifiée;

4. considère que, pour être efficaces, les moyens disponibles doivent être concentrés sur un nombre limité de régions à développer en priorité;

5. considère que les problèmes de développement des régions périphériques sont les plus urgents, les plus importants et les plus difficiles à résoudre du fait de la nature particulière des questions soulevées;

(\*) J.O. n° C 2 du 9.1.1974, p. 49

\* (1) J.O. n° C106 du 6.12.1973, p. 23 et 26

\* (2) J.O. n° C 62 du 31.7.1973, p. 33

\* (3) J.O. n° C 108 du 10.12.1973

6. estime que la liste proposée pour les interventions du Fonds européen de développement régional est très générale et que des priorités doivent être établies;
7. estime que toutes les régions doivent être classées en fonction de la gravité relative des déséquilibres constatés par rapport aux moyennes communautaires;
8. estime enfin que les régions et zones dont les déséquilibres sont les plus graves et qui se situent dans des Etats qui ont la capacité relative d'intervention la plus faible dans la Communauté, doivent être aidées en priorité et bénéficier de l'essentiel des interventions du Fonds;
9. estime que la liste proposée pour les interventions du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole doit de même faire apparaître des priorités en fonction de la gravité des déséquilibres constatés par rapport aux moyennes communautaires;
10. invite la Commission à faire siennes les modifications suivantes conformément à l'article 149 deuxième alinéa du traité instituant la C.E.E.;
11. invite sa commission compétente à poursuivre l'examen de ces problèmes et à lui faire rapport le cas échéant;
12. charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION  
DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES (1)

TEXTE MODIFIÉ PAR LE PARLEMENT  
EUROPEEN

Proposition de règlement du Conseil relative à la liste des régions et zones agricoles prioritaires prévues au règlement (CEE) concernant le financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, de projets s'inscrivant dans le cadre de programmes de développement, dans les régions agricoles prioritaires.

*Préambule et trois premiers considérants inchangés*

*4. considérant que pour être efficaces, les moyens disponibles doivent être concentrés sur un nombre limité de régions agricoles à développer en priorité;*

*5. considérant que cette priorité est fonction de la gravité relative des déséquilibres constatés par rapports aux moyennes communautaires;*

\* (1) Pour le texte complet voir J.O. n° C 106 du 6.12.1973, p. 23.

*Article premier*

Sont régions agricoles prioritaires au sens du règlement (CEE) n° .../... du Conseil du ... les régions suivantes :

(suit, dans le texte de la Commission, une énumération des régions par pays)

*Article 2*

Sont désignées comme régions agricoles prioritaires au sens du règlement (CEE) n° .../... du Conseil du ... les zones suivantes :

(suit dans le texte de la Commission, une énumération de zones par pays)

*Article premier*

Sont régions agricoles prioritaires au sens du règlement (CEE) n° .../... du Conseil du ... les régions suivantes classées en fonction de la gravité relative des déséquilibres constatés au niveau de la Communauté;

(à remplacer par un classement des régions pour l'ensemble de la Communauté)

*Article 2*

Sont désignées comme régions agricoles prioritaires au sens du règlement (CEE) n° .../... du Conseil du ... les zones suivantes classées en fonction de la gravité relative des déséquilibres constatés au niveau de la Communauté:

(à remplacer par un classement des zones pour l'ensemble de la Communauté)

*Article 3 inchangé*

Proposition de règlement du Conseil relative à la liste des régions et zones prévues au règlement (CEE) n° portant création d'un Fonds européen de développement régional(\*)

*Préambule et trois premiers considérants inchangés*

4. considérant que, pour être efficaces, les moyens disponibles doivent être concentrés sur un nombre limité de régions à développer en priorité;

5. considérant que cette priorité est fonction de la gravité relative des déséquilibres constatés par rapport aux moyennes communautaires et de la faculté relative qu'ont les Etats membres de remédier ou non à ces déséquilibres avec leurs seules ressources,

(\*) Pour le texte complet voir J.O. n° c 106 du 6.12.1973, p. 26

*Article premier*

Les régions et zones en faveur desquelles le Fonds européen de développement régional peut intervenir au sens du règlement (CEE) n°.../... du Conseil du ... sont énumérées ci-après.

Dans le cas où cette liste ne détermine pas la délimitation exacte de ces régions et zones, celle-ci résulte des textes législatifs des Etats membres cités en annexe au présent règlement.

(suit, dans le texte de la Commission, une énumération des régions et zones par pays)

*Article premier*

Les régions et zones en faveur desquelles le Fonds européen de développement régional peut intervenir au sens du règlement (CEE) n°.../... du Conseil du ... sont classées ci-après en fonction de la gravité relative des déséquilibres constatés au niveau communautaire.

*inchangé*

(à remplacer par un classement des régions et zones pour l'ensemble de la Communauté)

*Article 1 bis*

Les régions et zones dont les déséquilibres sont les plus graves et qui se situent dans les Etats membres qui ont la capacité relative d'intervention la plus faible dans la Communauté, doivent être aidées en priorité et bénéficier de l'essentiel des interventions du Fonds.

*Article 2 inchangé*

PARLEMENT EUROPEEN

Résolution sur la politique régionale communautaire  
du 13 mars 1974 (\*)

Le Parlement européen,

- déplorant que la décision relative à la mise en place d'un Fonds de développement régional n'ait pas été arrêtée par le Conseil avant la fin de l'année 1973 et ait fait l'objet de plusieurs remises,
  - estimant qu'il y a en ce domaine, de la part du Conseil, un non-respect des obligations qu'il s'était fixées le 19 décembre 1972 et de celles qui lui avaient été imposées par le sommet de Paris, confirmées lors du sommet de Copenhague,
  - considérant que ce retard porte gravement préjudice à la mise en place de la deuxième phase de l'Union économique et monétaire,
  - vu la réponse du Conseil du 13 février 1974 à la question orale avec débat n° 194/73 (1) qui lui était posée par la commission de la politique régionale et des transports (2),
1. juge absolument insuffisante la réponse du Conseil;
  2. invite à nouveau le Conseil à faire connaître d'une façon très précise la date qu'il entend retenir pour arrêter ses décisions concernant le Fonds de développement régional;
  3. prend acte avec satisfaction que les déclarations personnelles du président du Conseil sur la nécessité de concentrer territorialement l'aide sont en accord avec l'avis unanime du Parlement européen qui a déjà demandé (3) de classer les régions à aider en fonction de la gravité relative des déséquilibres constatés au niveau de la Communauté, afin de faire apparaître des régions prioritaires sur lesquelles les moyens disponibles doivent être concentrés;
  4. prend acte également de l'intention de la Commission de modifier sa position en tenant compte de la nécessité de concentrer l'aide sur les régions les plus défavorisées;

\* (\*) J.O. n° C 40 du 8.4.1974, p. 26.

(1) Débats du Parlement européen, n° 171, p. 111.

(2) Cf. également le doc. séance n° 403/73.

\* (3) Résolution du 13.12.1973 sur la liste des régions et zones en faveur desquelles le Fonds européen de développement régional peut intervenir (JO n° C 2 du 9.1.1974, p. 43).

5. est d'avis, dans la situation actuelle, que le Fonds de développement régional ne sera qu'un instrument permettant de faire face d'une manière solidaire aux graves problèmes de développement de certaines régions européennes afin de favoriser le passage à la deuxième étape de l'union économique et monétaire;

6. estime donc qu'il ne faut pas confondre ce Fonds, simple moyen à portée territoriale limitée, avec une politique régionale commune globale qui n'existe pas encore et qui concernerait l'ensemble du territoire de la Communauté;

7. souligne que, s'il s'oppose ainsi à la dispersion géographique de l'aide, il est par contre en faveur d'une intervention non limitée sectoriellement aux seules infrastructures directement liées au développement économique (1) et demande à nouveau que l'intervention du Fonds tienne compte des facteurs sociaux et humains du développement régional;

8. rappelle qu'il a déjà demandé de rendre obligatoire la consultation des représentants compétents des régions lorsqu'un programme de développement les concerne (2);

9. charge son président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission des Communautés européennes ainsi que, pour information, aux gouvernements et aux parlements des Etats membres.

---

\* (1) Résolution sur le Fonds européen de développement régional du 15.11.1973 (JO n° C 108 du 10.12.1973, p. 51).

\* (2) Résolution sur le Comité de politique régionale du 15.11.1973 (JO n° C 108 du 10.12.1973, p. 54).

SEPTIÈME COLLOQUE SUR  
LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

7, 8 et 9 novembre 1974

L'EUROPE ET SES RÉGIONS

(13)

CAHIER DE DOCUMENTATION

tome IV

ACTES COMMUNAUTAIRES  
AYANT UNE INCIDENCE EN MATIÈRE DE  
POLITIQUE RÉGIONALE. (FEOGA - FSE)

Table des matières des tomes II, III, IV.

(pp. 203 à 280)

I

DISPOSITIONS RELATIVES A LA  
POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE AYANT UNE  
INCIDENCE EN MATIERE DE POLITIQUE F.REGIONALE.

REGLEMENT N° 25

relatif au financement de la politique  
agricole commune

(extraits) \*

LE CONSEIL DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE,

vu les dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne et notamment ses articles 40, 43 et 199 à 209,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis de l'Assemblée parlementaire européenne,

considérant que le fonctionnement et le développement du marché commun pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune et que celle-ci doit notamment comporter une organisation commune des marchés agricoles;

considérant que, pour permettre à cette organisation commune d'atteindre ses objectifs, il convient d'instituer un Fonds européen d'orientation et de garantie agricole et de fixer les conditions de fonctionnement de celui-ci;

considérant qu'en liaison avec l'institution de ce Fonds et la mise en oeuvre d'une politique agricole commune est apparue la nécessité d'arrêter certaines règles communes de politique financière et budgétaire,

A ARRETE LE PRESENT REGLEMENT :

Article premier

Afin de permettre à l'organisation commune des marchés agricoles d'atteindre ses objectifs, il est institué un Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ci-après dénommé le "Fonds".

\* J.O. du 20.4.1962, p. 991

Le Fonds est une partie du budget de la Communauté.

Titre premier : Stade du marché unique

Article 2

1. Les recettes provenant des prélèvements perçus sur les importations en provenance des pays tiers reviennent à la Communauté et sont affectées à des dépenses communautaires, de telle façon que les ressources budgétaires de la Communauté comprennent ces recettes en même temps que toutes autres recettes décidées selon les règles du traité et les contributions des Etats dans les conditions prévues à l'article 200 du traité. Le Conseil engage en temps utile la procédure prévue à l'article 201 du traité en vue de mettre en oeuvre les dispositions ci-dessus.

2. Etant donné qu'au stade du marché unique, les systèmes de prix sont unifiés et la politique agricole est communautaire, les conséquences financières qui en résultent incombent à la Communauté. Sont ainsi financées par le Fonds:

- a) Les restitutions à l'exportation vers les pays tiers;
- b) Les interventions destinées à la régularisation des marchés;
- c) Les actions communes décidées en vue de réaliser les objectifs définis à l'article 39 paragraphe 1 alinéa a) du traité, y compris les modifications de structure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, sans que ces actions se substituent aux activités de la Banque européenne d'investissement et du Fonds social européen.

...

REGLEMENT (CEE) N° 729/70 DU CONSEIL

du 21 avril 1970

relatif au financement de la politique agricole commune (\*)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment ses articles 43 et 209,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis de l'Assemblée (1),

vu l'avis du Comité économique et social,

considérant que, par le règlement n° 25 relatif au financement de la politique agricole commune (2), le Conseil a institué le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole qui est une partie du budget des Communautés; que ce règlement prévoit dans son titre I les principes à mettre en oeuvre après la période de transition;

considérant que, au stade du marché unique, les systèmes de prix étant unifiés et la politique agricole étant communautaire, les conséquences financières qui en résultent incombent à la Communauté; que sont financées par le Fonds, en vertu de ce principe tel qu'il figure à l'article 2 paragraphe 2 dudit règlement, les restitutions à l'exportation vers les pays tiers, les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles et les actions communes décidées en vue de réaliser les objectifs définis à l'article 39 paragraphe 1 sous a) du traité, y compris les modifications de structure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun;

considérant qu'il y a lieu de maintenir, notamment, le principe suivant lequel le Fonds comprend une section garantie pour les dépenses de l'organisation commune des marchés agricoles et une section orientation pour les dépenses communes relatives aux structures agricoles; que l'administration du Fonds est confiée à la Commission et qu'une coopération étroite entre les Etats membres et la Commission est prévue au sein d'un Comité du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole;

considérant que, conformément à l'article 2 paragraphe 2 du règlement n° 25, qui substitue à la notion de l'éligibilité des dépenses au titre du Fonds celle du financement par la Communauté, il faut définir un nouveau système prévoyant que l'avance des fonds n'est plus faite par les Etats membres, mais par la Communauté;

---

(\*) J.O. n° L94 du 28.4.1970, p. 13.

(1) J.O. n° C 2 du 8.1.1970, p. 25

(2) J.O. n° 30 du 24.4.1962, p. 992/62

considérant que le Conseil, en ce qui concerne la section orientation, doit ultérieurement décider, selon la procédure de l'article 43 du traité, les actions communes à entreprendre et en déterminer le champ d'application, l'incidence financière et les autres conditions;

considérant qu'il est nécessaire de maintenir en vigueur sous certaines conditions les dispositions du règlement n° 17/64/CEE du Conseil, du 5 février 1964, relatif aux conditions du concours du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (1), permettant d'assurer la continuité du financement communautaire d'actions destinées à améliorer les structures agricoles;

considérant que des mesures doivent être prises pour prévenir et poursuivre toutes irrégularités et pour récupérer les sommes perdues à la suite de telles irrégularités ou de négligences; qu'il y a lieu de déterminer la prise en charge des conséquences financières de telles irrégularités ou de négligences;

considérant que les dépenses de la Communauté doivent faire l'objet de contrôles approfondis; que, en complément des contrôles que les Etats membres effectuent de leur propre initiative et qui demeurent essentiels, il y a lieu de prévoir des vérifications par des agents de la Commission ainsi que la faculté pour celle-ci de faire appel aux Etats membres;

considérant que l'ampleur du financement communautaire nécessite une information régulière du Conseil et de l'Assemblée sous forme de rapports financiers;

considérant qu'il y a lieu de faire coïncider la mise en oeuvre du régime de financement défini à l'article 2 paragraphe 2 du règlement n° 25 avec l'attribution à la Communauté des prélèvements et autres recettes en tant que ressources propres, visée à l'article 2 paragraphe 1 dudit règlement,

A ARRETE LE PRESENT REGLEMENT :

#### Article premier

1. Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ci-après dénommé le "Fonds", est une partie du budget des Communautés.

Il comprend deux sections :

- la section garantie,
- la section orientation.

---

(1) J.O. n° 34 du 27.2.1964, p. 586/64

2. La section garantie finance :

- a) les restitutions à l'exportation vers les pays tiers;
- b) les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles.

3. La section orientation finance les actions communes décidées en vue de réaliser les objectifs définis à l'article 39 paragraphe 1 sous a) du traité, y compris les modifications de structures nécessaires au bon fonctionnement du marché commun, sans que ces actions se substituent aux activités de la Banque européenne d'investissement et du Fonds social européen.

4. Les dépenses concernant les coûts administratifs et le personnel supportées par les Etats membres et par les bénéficiaires du concours du Fonds ne sont pas prises en charge par ce dernier.

#### Article 2

1. Sont financées au titre de l'article 1er paragraphe 2 sous a), les restitutions à l'exportation vers les pays tiers accordées selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.

2. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête, en tant que de besoin, les modalités de financement de ces restitutions.

#### Article 3

**1. Sont financées, au titre de l'article 1er paragraphe 2 sous b), les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles, entreprises selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.**

2. Le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête, avant le 1er janvier 1972, les règles générales de financement de ces interventions, nécessaires à l'application du paragraphe 1.

3. Les dispositions prises en application des articles 5 et 6 du règlement n° 17/64/CEE ainsi que celles du règlement (CEE) n° 1600/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif au financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole des dépenses découlant des mesures particulières prises par la République italienne à l'importation de céréales fourragères (1) restent applicables pour ces interventions, au plus tard jusqu'au 30 juin 1972 inclus.

---

(1) J.O. n° L 253 du 16.10.1968, p. 1.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, avant la fin de l'année 1970, adapte ces dispositions pour assurer leur concordance à celles du présent règlement et les complète par des mesures d'application.

#### Article 4

1. Les Etats membres désignent les services et les organismes qu'ils habilitent à payer, à partir de la mise en application du présent règlement, les dépenses visées aux articles 2 et 3. Ils communiquent à la Commission, le plus tôt possible après l'entrée en vigueur du présent règlement, les renseignements suivants, relatifs à ces services et organismes;

- leur dénomination et, le cas échéant, leur statut,
- les conditions administratives et comptables selon lesquelles sont effectués les paiements afférents à l'exécution des règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.

Ils informent immédiatement la Commission de toute modification intervenue.

2. La Commission met à la disposition des Etats membres les crédits nécessaires pour que les services et organismes désignés procèdent, conformément aux règles communautaires et aux législations nationales, aux paiements visés au paragraphe 1.

Les Etats membres veillent à ce que ces crédits soient utilisés sans retard et exclusivement aux fins prévues.

3. Les services et organismes établissent au moins une fois par an les rapports et comptes récapitulatifs, relatifs aux dépenses visées au paragraphe 1.

Les Etats membres communiquent à la Commission ces rapports et comptes et y joignent tout rapport ou partie de rapport établi par les services de vérification ou de contrôle compétents et traitant de ces dépenses.

4. Les modalités d'application du présent article sont arrêtées, en tant que de besoin, selon la procédure prévue à l'article 13.

#### Article 5

1. Les Etats membres transmettent périodiquement à la Commission les documents suivants, concernant les services et organismes visés à l'article 4 et afférents aux opérations financées par la section garantie :

- a) états de trésorerie et états prévisionnels des besoins financiers;
- b) comptes annuels, accompagnés de pièces nécessaires à leur apurement.

2. La Commission, après consultation du Comité du Fonds visé à l'article 11,

a) décide :

- au début de l'année, sur la base des documents visés au paragraphe 1 sous a), d'une avance pour les services et organismes égale au maximum à un tiers des crédits inscrits au budget,
- au cours de l'année, de versements complémentaires destinés à la couverture des dépenses à supporter par un service ou organisme ;

b) apure avant la fin de l'année suivante, sur la base des documents visés au paragraphe 1 sous b), les comptes des services et organismes.

3. Les modalités d'application du présent article sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 13.

#### Article 6

1. Sont financées au titre de l'article 1er paragraphe 3 les actions communes décidées par le Conseil selon la procédure prévue à l'article 43 paragraphe 2 troisième alinéa du traité, en vue de réaliser les objectifs définis à l'article 39 paragraphe 1 sous a) du traité, y compris les modifications de structures nécessaires au bon fonctionnement du marché commun.

2. En même temps, qu'il décide d'une action commune, le Conseil détermine :

- a) l'objectif à atteindre et la nature des réalisations à envisager;
- b) la participation du Fonds à cette action commune;
- c) la coût prévisionnel total de l'action commune et la durée envisagée pour sa réalisation;
- d) les conditions économiques et financières;
- e) les dispositions nécessaires en matière de procédure.

3. Les actions communes sont décidées compte tenu de la décision du Conseil, du 4 décembre 1962, concernant la coordination des politiques de structure agricole (1).

4. Les dispositions de la deuxième partie du règlement n° 17/64/CEE restent applicables à l'exclusion de l'article 14 paragraphe 1 sous a) et de l'article 16.

---

(1) J.O. n° 136 du 17.12.1962, p. 2892/62.

2. La Commission, après consultation du Comité du Fonds visé à l'article 11,

a) décide :

- au début de l'année, sur la base des documents visés au paragraphe 1 sous a), d'une avance pour les services et organismes égale au maximum à un tiers des crédits inscrits au budget,
- au cours de l'année, de versements complémentaires destinés à la couverture des dépenses à supporter par un service ou organisme ;

b) apure avant la fin de l'année suivante, sur la base des documents visés au paragraphe 1 sous b), les comptes des services et organismes.

3. Les modalités d'application du présent article sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 13.

#### Article 6

1. Sont financées au titre de l'article 1er paragraphe 3 les actions communes décidées par le Conseil selon la procédure prévue à l'article 43 paragraphe 2 troisième alinéa du traité, en vue de réaliser les objectifs définis à l'article 39 paragraphe 1 sous a) du traité, y compris les modifications de structures nécessaires au bon fonctionnement du marché commun.

2. En même temps, qu'il décide d'une action commune, le Conseil détermine :

- a) l'objectif à atteindre et la nature des réalisations à envisager;
- b) la participation du Fonds à cette action commune;
- c) le coût prévisionnel total de l'action commune et la durée envisagée pour sa réalisation;
- d) les conditions économiques et financières;
- e) les dispositions nécessaires en matière de procédure.

3. Les actions communes sont décidées compte tenu de la décision du Conseil, du 4 décembre 1962, concernant la coordination des politiques de structure agricole (1).

4. Les dispositions de la deuxième partie du règlement n° 17/64/CEE restent applicables à l'exclusion de l'article 14 paragraphe 1 sous a) et de l'article 16.

---

(1) J.O. n° 136 du 17.12.1962, p. 2892/62.

Elles cessent d'être applicables lorsque le montant annuel des sommes consacrées au financement communautaire des actions communes visées au paragraphe 2 atteint 285 millions d'unités de compte (voy. ces dispositions ci-après, p. 214)

Pour autant qu'elles sont encore applicables le 1er janvier 1972, les crédits résiduels sont utilisés dans le cadre du premier alinéa, dans la limite des sommes disponibles du montant visé au deuxième alinéa.

En tout état de cause, elles continuent d'être applicables pour l'exécution des opérations décidées antérieurement. Elles continuent également d'être applicables à l'utilisation des crédits inscrits aux budgets antérieurs à celui de 1972; ces crédits doivent être utilisés par priorité pour des actions communes, sans préjudice des dispositions des règlements (CEE) n° 2010/68 du Conseil, du 9 décembre 1968, relatif au concours du F.E.O.G.A., section orientation, pour l'année 1969 (1), et (CEE) n° 1534/69 du Conseil, du 29 juillet 1969, relatif au concours du F.E.O.G.A., section orientation, pour l'année 1970 (2). Les modalités d'application du présent alinéa sont arrêtées, en tant que de besoin, selon la procédure prévue à l'article 13.

5. A partir du 1er janvier 1972, les crédits du Fonds, section orientation, s'élèvent à 285 millions d'unités de compte par an. Ce montant ne peut être augmenté par le Conseil, statuant selon la procédure prévue à l'article 43 paragraphe 2 troisième alinéa du traité, que pour des actions communes visées au paragraphe 2.

#### Article 7

1. La Commission, après consultation du Comité du Fonds visé à l'article 11 sur les aspects financiers, décide du concours du Fonds.

2. La Commission détermine les modalités d'application de chacune des actions communes, après consultation du Comité permanent des structures agricoles, et après consultation dudit Comité du Fonds sur les aspects financiers.

#### Article 8

1. Les Etats membres prennent, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour :

- s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le Fonds,
- prévenir et poursuivre les irrégularités,
- récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences.

Les Etats membres informent la Commission des mesures prises à ces fins, et notamment de l'état des procédures administratives et judiciaires.

(1) J.O. n° L 299 du 13.12.1968, p. 1

(2) J.O. n° L 189 du 2.8.1969, p. 1.

2. A défaut de récupération totale, les conséquences financières des irrégularités ou des négligences sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes des Etats membres.

Les sommes récupérées sont versées aux services ou organismes payeurs et portées par ceux-ci en diminution des dépenses financées par le Fonds.

3. Le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête les règles générales d'application du présent article.

#### Article 9

1. Les Etats membres mettent à la disposition de la Commission toutes les informations nécessaires au bon fonctionnement du Fonds et prennent toutes mesures susceptibles de faciliter les contrôles que la Commission estimerait utile d'entreprendre dans le cadre de la gestion du financement communautaire, y compris des vérifications sur place.

Les Etats membres communiquent à la Commission les dispositions législatives, réglementaires et administratives qu'ils ont adoptées pour l'application des actes communautaires ayant trait à la politique agricole commune, pour autant que ces actes comportent une incidence financière pour le Fonds.

2. Sans préjudice des contrôles effectués par les Etats membres conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, des dispositions de l'article 4, et sans préjudice des dispositions de l'article 206 du traité, ainsi que de tout contrôle organisé sur la base de l'article 209 sous c) du traité, les agents mandatés par la Commission pour les vérifications sur place ont accès aux livres et à tous autres documents ayant trait aux dépenses financées par le Fonds. Ils peuvent notamment vérifier :

- a) la conformité des pratiques administratives avec les règles communautaires;
- b) l'existence des pièces justificatives nécessaires et leur concordance avec les opérations financées par le Fonds;
- c) les conditions dans lesquelles sont réalisées et vérifiées les opérations financées par le Fonds.

La Commission avise en temps utile, avant la vérification, l'Etat membre auprès duquel s'effectue la vérification ou sur le territoire duquel celle-ci a lieu. Des agents de l'Etat membre intéressé peuvent participer à ces vérifications.

A la demande de la Commission et avec l'accord de l'Etat membre, des vérifications ou enquêtes relatives aux opérations visées au présent règlement sont effectuées par les instances compétentes de cet Etat membre. Des agents de la Commission peuvent y participer.

Afin d'améliorer les possibilités de vérification, la Commission peut, avec l'accord des Etats membres intéressés, associer des administrations de ces Etats membres à certaines vérifications ou enquêtes.

3. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête, en tant que de besoin, les règles générales d'application du présent article.

#### Article 10

Tous les ans avant le 1er juillet, la Commission présente au Conseil et à l'Assemblée un rapport financier sur l'administration du Fonds durant l'exercice écoulé, et notamment sur l'évolution du montant et la nature des dépenses du Fonds et les conditions de réalisation du financement communautaire.

#### Article 11

Le Comité du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ci-après dénommé "Comité du Fonds", assiste la Commission dans l'administration du Fonds, dans les conditions fixées aux articles 12 à 15.

#### Article 12

1. Le Comité du Fonds est composé de représentants des Etats membres et de la Commission. Chaque Etat membre est représenté au sein du Comité du Fonds par, au maximum, cinq fonctionnaires.

Le Comité du Fonds est présidé par un représentant de la Commission.

2. Lorsqu'il est fait application de la procédure prévue à l'article 13, les voix des Etats membres sont affectées de la pondération prévue à l'article 148 paragraphe 2 du traité. Le président ne prend pas part au vote.

#### Article 13

1. Dans le cas où il est fait référence à la procédure définie au présent article, le Comité du Fonds est saisi par son président, soit à l'initiative de celui-ci, soit à la demande du représentant d'un Etat membre.

2. Le représentant de la Commission soumet un projet des mesures à prendre. Le Comité du Fonds émet son avis sur ces mesures dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence des questions soumises à examen. Il se prononce à la majorité de douze voix.

3. La Commission arrête des mesures qui sont immédiatement applicables. Toutefois, si elles ne sont pas conformes à l'avis émis par le Comité du Fonds, ces mesures sont aussitôt communiquées par la Commission au Conseil; dans ce cas, la Commission peut différer d'un mois au plus à compter de cette communication l'application des mesures décidées par elle.

Le Conseil statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente dans le délai d'un mois.

#### Article 14

1. Le Comité du Fonds est consulté :
  - a) dans les cas où sa consultation est prévue;
  - b) pour l'évaluation des crédits du Fonds à inscrire à l'état prévisionnel de la Commission pour l'exercice à venir et, éventuellement, dans les états prévisionnels supplémentaires;
  - c) sur les projets de proposition de la Commission au Conseil relatifs à la mise en oeuvre du présent règlement ainsi que des projets de rapports concernant le Fonds et à transmettre au Conseil.
2. Le Comité du Fonds peut examiner toute autre question évoquée par son président, soit à l'initiative de celui-ci, soit à la demande du représentant d'un Etat membre.

Il est régulièrement informé de l'activité du Fonds.

#### Article 15

Le président convoque les réunions du Comité du Fonds.

Le secrétariat du Comité du Fonds est assuré par les services de la Commission.

Le Comité du Fonds établit son règlement intérieur.

#### Article 16

1. Le régime prévu aux articles 1er à 7 est applicable pour les dépenses financées à partir du 1er janvier 1971.

Le règlement n° 17/64/CEE et les dispositions prises pour son application sont abrogés avec effet au 1er janvier 1971, sans préjudice des dispositions de l'article 3 paragraphe 3 et de l'article 6 paragraphe 4 du présent règlement ainsi que de l'article 14 du règlement (CEE) n°728/70 du Conseil, du 21 avril 1970, portant dispositions complémentaires pour le financement de la politique agricole commune.

2. Si la décision, du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés n'est pas encore entrée en vigueur le 1er janvier 1971, la date du 1er janvier 1971 figurant au paragraphe 1 est remplacée par celle de l'entrée en vigueur de ladite décision.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments applicables dans tout Etat membre.

Fait à Luxembourg, le 21 avril 1970.

Par le Conseil  
Le président  
P. HARMEL.

REGLEMENT N° 17/64 DU CONSEIL  
DU 5  
du 5 février 1964

relatif au concours du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (J.O. 27.2.64, p. 586).

(- dispositions maintenues en vigueur en vertu de l'article 6,64 du règlement n° 729/70 - extraits)

...

DEUXIEME PARTIE

SECTION D'ORIENTATION

I. Champ d'application.

Article II

I. Les actions

I. Les actions de la section orientation du Fonds concernent:

- a) l'adaptation et l'amélioration des conditions de production dans l'agriculture;
- b) l'adaptation et l'orientation de la production agricole;
- c) l'adaptation et l'amélioration de la commercialisation des produits agricoles;
- d) le développement des débouchés des produits agricoles.

2. Les actions définies au paragraphe I alinéas a) et b) peuvent viser l'agriculture; celles définies au paragraphe I alinéas c) et d) peuvent viser les produits agricoles dès qu'ils sont soumis à l'organisation commune des marchés.

Article I2

I. Par adaptation et amélioration des conditions de production, au sens de l'article II paragraphe I, on entend la promotion par des actions se situant à l'intérieur des exploitations agricoles ou dans le cadre de plusieurs exploitations agricoles ou en dehors de celles-ci, de la combinaison efficace des facteurs de production en agriculture, dans le but de rendre possible leur emploi optimum dans le cadre de l'économie générale.

2. Par adaptation et orientation de la production, au sens de l'article II, paragraphe I, on entend:

- a) l'adaptation quantitative de la production aux débouchés;
  - b) l'amélioration qualitative des produits.
3. Par adaptation et amélioration de la commercialisation des produits agricoles, au sens de l'article 11, paragraphe 1, on entend l'équipement pour la commercialisation à l'intérêt des exploitations agricoles ou dans le cadre de plusieurs exploitations agricoles ou en dehors de celles-ci, dans les secteurs suivants:
- a) l'amélioration du stockage et de la conservation;
  - b) la valorisation des produits agricoles;
  - c) l'amélioration des circuits de commercialisation;
  - d) une meilleure connaissance des données relatives à la formation des prix sur les marchés des produits agricoles.
4. Par développement des débouchés des produits agricoles, au sens de l'article 11 paragraphe 1, on entend les actions communautaires pour l'accroissement de la consommation de certains produits agricoles dans le cadre de la politique agricole commune conformément à l'article 41 alinéa b) du traité.

## II. Conditions générales et particulières du concours du Fonds:

### Article I3

1. Le concours du Fonds est accordé pour des projets au sujet desquels les demandes ont été introduites auprès de la Commission selon la procédure prévue à l'article 20.
2. Aux termes du présent règlement, on entend par "projet" tout projet public ou privé visant exclusivement ou en partie à l'amélioration de la structure agricole au sens de l'article 11 paragraphe 1.
3. Le concours du Fonds porte sur la partie du projet relative à l'amélioration de la structure agricole au sens de l'article 11 paragraphe 1.

### Article I4

1. Pour pouvoir bénéficier du concours du Fonds, chaque projet doit répondre simultanément aux critères généraux suivants:
  - a) *s'inscrire dans le cadre d'une programmation communautaire établi conformément à l'article 16;*  
*(littéra abrogé par le règlement n°729/70, art.664).*

- b) viser à une adaptation ou à une orientation de l'agriculture, rendue nécessaire par les conséquences économiques de la mise en oeuvre de la politique agricole commune ou tendant à répondre aux besoins de celle-ci;
- c) offrir une garantie suffisante quant à l'effet économique durable de l'amélioration de la structure agricole réalisée.

Toutefois, pendant une période de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent règlement, les projets concernant une action donnée peuvent bénéficier du concours du Fonds même en l'absence d'un programme recouvrant cette action, jusqu'au moment où un tel programme est arrêté.

2. Pour les actions définies à l'article 11 paragraphe 1 sous a) et b), chaque projet doit répondre également aux critères suivants:
- a) viser à rendre ou à maintenir économiquement viables des exploitations agricoles et à assurer l'accroissement de leur capacité concurrentielle;
  - b) accorder une attention suffisante aux problèmes de vulgarisation et de formation professionnelle agricole afin de valoriser au mieux les investissements envisagés;
  - c) contribuer à l'amélioration de la situation sociale et économique de ceux qui travaillent dans l'agriculture.

#### Article 15

- 1. Les projets bénéficient d'une priorité pour le concours du Fonds lorsqu'ils s'insèrent dans un ensemble de mesures visant à encourager le développement harmonieux de l'économie générale de la région où ces projets sont réalisés.
- 2. La priorité visée au paragraphe 1 peut se traduire tant par une prise de rang préférentiel parmi les projets répondant aux critères visés à l'article 14 que par l'octroi de conditions de concours plus favorables.

#### Article 16

<sup>2</sup>  
(article abrogé par le règlement n° 729/70, art. 664).

- 1. Des programmes communautaires sont arrêtés par le Conseil sur proposition de la Commission conformément à la procédure de l'article 43 du traité.

Ils doivent tenir compte des mesures arrêtées par le Conseil dans le cadre des dispositions de l'article 3 de la décision du Conseil du 4 décembre 1962 concernant la coordination de la politique de structure agricole.

2. Chaque programme communautaire doit déterminer:

- a) l'objectif à atteindre et la nature des réalisations à envisager en application de l'article 11 du paragraphe 1;
- b) les zones où devrait se porter l'effort principal;
- c) la ou les pourcentages du concours du Fonds pour chaque catégorie de projets;
- d) le montant total et la durée envisagés pour la réalisation du programme communautaire.

3. Les modalités d'application de chaque programme communautaire sont déterminées selon la procédure prévue à l'article 18 paragraphe 1, la Commission décidant après avoir également consulté le Comité du Fonds sur les aspects financiers.

à

4. Chaque programme communautaire est publié au Journal Officiel des Communautés européennes.)

#### Article 17

I. Le concours du Fonds consiste en des subventions en capital accordées en une ou en plusieurs fois.

La Commission présente, avant le 30 juin 1967, un rapport sur les enseignements de l'expérience acquise lors de l'application de cette disposition. Elle fait éventuellement des propositions en vue de diversifier les formes de concours du Fonds.

2. L'intervention du Fonds ne doit pas altérer les conditions de concurrence d'une manière incompatible avec les principes contenus dans les dispositions du traité en la matière.

3. La Commission veille à ce que les activités du Fonds soient en harmonie avec celles de la Banque européenne d'investissement et celles du Fonds social européen.

#### article 18

- I. Pour un projet donné par rapport à l'investissement réalisé:
  - les subventions accordées par le Fonds ne peuvent dépasser 25%;
  - la participation financière du bénéficiaire de l'amélioration réalisée doit être d'au moins 30%.

L'Etat membre sur le territoire duquel le projet est à exécuter participe au financement du projet. Toutefois, si les dispositions législatives actuellement en vigueur dans un Etat membre ne le permettent pas, l'application de cette disposition est suspendue à l'égard de cet Etat membre pendant les deux premières années suivant l'entrée en vigueur du présent règlement.

2. La Commission présente, avant le 30 juin 1967, un rapport sur les enseignements de l'expérience acquise lors de l'application des dispositions qui précèdent. Elle fait éventuellement des propositions pour la modification de ces dispositions, leur adaptation aux besoins spécifiques de financement des différentes catégories d'actions visées à l'article 11 paragraphe 1 et pour l'harmonisation des procédures nationales d'encouragement à ces investissements.

#### III. Procédure pour la section orientation.

#### Article 19

- I. Dans le cas où il est fait référence aux dispositions du présent article, le Comité permanent des structures agricoles, institué par l'article premier de la décision du Conseil en date du 4 décembre 1962 concernant la coordination des politiques de structure agricole, émet un avis, les voix des Etats membres étant affectées de la pondération prévue à l'article 148 paragraphe 2 premier alinéa du traité. Dans ces cas, la procédure prévue à l'article 26 est applicable.
2. En outre, le Comité permanent des structures agricoles peut être consulté par son président sur toutes les questions d'importance générale relatives à la section orientation du Fonds.
3. Dans les cas prévus dans le présent article, chaque Etat membre est représenté au sein du Comité permanent des structures agricoles, par, au maximum, cinq fonctionnaires.

Article 20

- I. Les demandes de concours du Fonds doivent être présentées à la Commission chaque année avant le premier octobre. La Commission doit prendre une décision au fond avant le 31 décembre de l'année suivante.  
  
Toutefois, les demandes de concours pour l'année 1964 peuvent être présentées à la Commission jusqu'au 1er juillet 1964.
2. La demande de concours de Fonds doit être introduite par l'intermédiaire de l'Etat membre intéressé.
3. Pour pouvoir bénéficier du concours du Fonds, un projet doit avoir recueilli l'avis favorable de l'Etat membre sur le territoire duquel ce projet doit être exécuté.
4. Lorsqu'une demande ne recueille pas l'avis favorable de l'Etat membre intéressé, celui-ci a la faculté de communiquer cette demande, pour information, à la Commission.
5. Les données que doivent comporter les demandes et la forme de leur présentation sont déterminées selon la procédure prévue à l'article 19 paragraphe 1.

Article 21

- I. Le concours du Fonds  
I. Le concours du Fonds est décidé selon la procédure prévue à l'article 19 paragraphe 1, la Commission décidant après avoir consulté le Comité du Fonds sur les aspects financiers et notamment sur les moyens financiers disponibles.
2. La décision de la Commission est notifiée à l'Etat membre intéressé ainsi qu'aux bénéficiaires.

Article 22

- I. Bénéficiaire du concours du Fonds, les personnes physiques ou morales ou leurs groupements, supportant en dernier ressort en totalité ou en partie, la charge financière de la réalisation du projet.  
  
Le concours du Fonds est consenti par l'intermédiaire du ou des organismes désignés à cet effet par l'Etat membre intéressé.
2. Pendant toute la durée de l'intervention du Fonds, l'autorité ou l'organisme désigné à cet effet par l'Etat membre intéressé, transmet à la Commission, à sa requête, toutes pièces justifi-

catives ou tous documents quelconques aptes à établir que les conditions financières ou autres imposées pour chaque projet sont remplies. La Commission peut au besoin effectuer le contrôle sur place.

Au cas où ces conditions ne sont pas remplies, le concours du Fonds peut être suspendu, réduit ou supprimé selon la procédure prévue à l'article 19 paragraphe 1, la Commission décidant après avoir consulté le Comité du Fonds sur les aspects financiers.

La décision de la Commission est notifiée à l'Etat membre intéressé ainsi qu'aux bénéficiaires.

3. Les modalités d'application du présent article sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 26.

## II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

## CONSEIL

## DIRECTIVE DU CONSEIL

du 17 avril 1972

concernant la modernisation des exploitations agricoles

(72/159/CEE)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment ses articles 42 et 43,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis de l'Assemblée,

considérant que les objectifs de la politique agricole commune mentionnés à l'article 39 paragraphe 1 sous a) et b) du traité ne peuvent être atteints sans une réforme des structures agricoles ;

considérant que cette réforme des structures est un élément fondamental du développement de la politique agricole commune ; qu'il convient, dès lors, qu'elle soit fondée sur une conception et des critères communautaires ;

considérant que la diversité dans les causes, la nature et la gravité des problèmes structurels en agriculture peut exiger des solutions différenciées selon les régions, adaptables dans le temps ; qu'il faut contribuer au développement économique et social global de chaque région concernée ; que le meilleur effet peut être atteint si, sur la base de conceptions et de critères communautaires, les États membres mettent eux-mêmes en œuvre l'action commune par leurs propres moyens législatifs, réglementaires et administratifs et si, d'autre part, ils déterminent eux-mêmes, dans les conditions fixées par la Communauté, la mesure dans laquelle cette action doit être intensifiée ou concentrée dans certaines régions ;

considérant que la structure agricole est caractérisée dans la Communauté par un grand nombre d'exploit-

tations agricoles, où les conditions structurelles qui permettraient d'assurer un revenu équitable et des conditions de vie comparables à celles des autres professions font défaut ; qu'en outre, l'écart entre le revenu des exploitations auxquelles leur situation structurelle permet de s'adapter au développement économique et celui des autres exploitations s'accroît d'une façon permanente ;

considérant qu'à l'avenir, les seules exploitations susceptibles de s'adapter au développement économique sont celles dont le chef d'exploitation a une qualification professionnelle adéquate, dont la rentabilité est vérifiée au moyen d'une comptabilité et qui sont capables, en appliquant des méthodes de production rationnelles, de garantir un revenu équitable et d'assurer des conditions de travail satisfaisantes aux personnes qui y travaillent ; qu'il convient dès lors que la réforme de la structure de production agricole favorise la constitution et le développement de telles exploitations ;

considérant que, dans la plupart des cas, le développement de telles exploitations n'est pas réalisable à court terme ; que, par ailleurs, il sera réalisé à un rythme plus rationnel et équilibré dans le cadre d'un plan de développement s'étendant sur plusieurs années et comportant l'indication des moyens à mettre en œuvre à partir de la situation de départ de l'exploitation jusqu'à l'achèvement du plan ;

considérant qu'en vue d'orienter le développement de ces exploitations, il convient de fixer l'objectif que le plan de développement doit atteindre en ce qui concerne la rentabilité de l'exploitation et la durée du travail des personnes qui y sont employées ;

considérant que si, pour le développement de l'exploitation, il est prévu un agrandissement de la superficie agricole utilisée, il n'est pas nécessaire que, dès le début de la mise en œuvre du plan de développement, l'exploitation mette déjà en valeur les surfaces dont il est prévu qu'elle s'agrandisse; que, cependant, il doit être certain que l'exploitation pourra disposer des surfaces prévues au cours de la période de développement envisagée;

considérant qu'en vue de s'assurer que les moyens financiers publics prévus pour le développement des exploitations sont effectivement utilisés au profit de celles qui remplissent les conditions requises, il convient que les autorités compétentes approuvent les plans de développement;

considérant que les efforts des agriculteurs en vue d'atteindre l'objectif du plan de développement peuvent être encouragés par la mise à leur disposition en priorité, des surfaces libérées dans les conditions de la directive du Conseil du 17 avril 1972 <sup>(1)</sup> et par l'octroi d'aides pour les investissements;

considérant que les aides pour les investissements devraient être octroyées en principe sous forme de bonifications d'intérêt pour laisser subsister la responsabilité économique et financière du chef d'exploitation; que, dans le même but, il convient que celui-ci participe au paiement d'une partie des intérêts; qu'il est opportun de prévoir que ces aides puissent également être accordées sous forme de subventions en capital ou d'amortissements différés;

considérant qu'en raison de l'importance des investissements nécessaires pour assurer la rentabilité des exploitations orientées vers les spéculations bovines et ovines, il y a lieu de subordonner l'octroi des aides à l'achat de cheptel à certaines conditions;

considérant que, pour tenir compte des objectifs de production de la Communauté, il y a lieu de n'accorder les mesures d'encouragement dans le secteur du porc que sous certaines conditions spécifiques, de subordonner à une décision ultérieure l'octroi des mesures d'encouragement dans le secteur des œufs et de la volaille, et de favoriser l'orientation des exploitations vers la production de viande bovine et ovine;

considérant que la comptabilité est un instrument indispensable pour apprécier correctement la situation financière et économique des exploitations et notamment de celles qui se modernisent; qu'une incitation financière peut encourager la tenue de la comptabilité;

considérant que, dans l'intérêt d'une production rationnelle et d'une amélioration des conditions de

vie, il convient d'encourager également la constitution de groupements ayant pour but l'entraide entre exploitations ou une utilisation en commun plus rationnelle du matériel agricole ou l'exploitation en commun;

considérant que les possibilités de développement des exploitations dans le cadre d'un remembrement ou d'une irrigation doivent être utilisées dans la mesure du possible pour concourir à l'objectif de la présente directive; qu'il convient en conséquence, dans le cadre de ces opérations, d'instaurer un régime particulier d'aides supplémentaires ou d'adapter le régime existant;

considérant que la modernisation des exploitations ne se réalisera dans la mesure voulue qu'à condition que l'effort financier des États membres en faveur des exploitations soit concentré en vue de la réalisation de cet objectif; qu'il ne convient pas, par ailleurs, d'engager dans un processus de croissance, souvent long et coûteux, des entreprises dont la rentabilité n'est pas assurée à long terme; qu'il convient cependant de permettre aux États membres d'alléger par une aide transitoire aux investissements le sort des chefs de ces entreprises qui ne peuvent, pour des raisons diverses, bénéficier des mesures de la réforme de l'agriculture;

considérant que les États membres doivent pouvoir prendre des mesures d'aide spéciales pour certaines régions où le maintien d'un niveau minimum de population n'est pas assuré et dans lesquelles un niveau d'activité agricole est indispensable en raison de la nécessité d'entretenir l'espace naturel;

considérant que l'ensemble des mesures envisagées revêt un intérêt communautaire et a pour but d'atteindre les objectifs définis par l'article 39 paragraphe 1 sous a) du traité, y compris les modifications des structures nécessaires au bon fonctionnement du marché commun; que ces mesures constituent dès lors une action commune au sens de l'article 6 du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune <sup>(2)</sup>;

considérant que, puisque la Communauté contribue au financement de cette action commune, elle doit être en mesure de s'assurer que les dispositions prises par les États membres pour son application concourent à en réaliser les objectifs; qu'il convient à cet effet de prévoir une procédure instaurant une coopération étroite entre les États membres et la Commission au sein du Comité permanent des structures agricoles institué par l'article 1<sup>er</sup> de la décision du Conseil, du 4 décembre 1962, concernant la coordination des politiques de structures agricoles <sup>(3)</sup> et comportant, sur les aspects financiers, la

<sup>(1)</sup> Voir page 9 du présent JO.

<sup>(2)</sup> JO n° 1 94 du 28. 4. 1970, p. 13.

<sup>(3)</sup> JO n° 136 du 17. 12. 1962, p. 2892/62.

consultation du Comité du FEOGA prévu aux articles 11 à 15 du règlement (CEE) n° 729/70 :

considérant qu'il convient que, sur la base d'un rapport présenté par la Commission, l'Assemblée et le Conseil puissent examiner annuellement les résultats des mesures communautaires et nationales mises en œuvre en vue de pouvoir apprécier la nécessité de compléter ou d'adapter le régime institué,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE :

### TITRE I

Régime d'encouragement des exploitations agricoles en mesure de se développer

#### Article premier

1. En vue de créer les conditions structurelles permettant une amélioration sensible du revenu ainsi que des conditions de travail et de production en agriculture, les États membres instituent un régime sélectif d'encouragement des exploitations agricoles en mesure de se développer, destiné à favoriser leurs activités et leur développement dans des conditions rationnelles.

2. Les États membres peuvent, dans le cadre des dispositions générales qui seront arrêtées par le Conseil selon la procédure prévue à l'article 43 du traité :

— différencier, selon les régions, le montant des incitations financières prévues à l'article 8 paragraphe 2 premier alinéa et aux articles 10, 11 et 12, dans les limites qui y sont indiquées, ainsi qu'à l'article 13,

— ne pas appliquer, dans certaines régions, l'ensemble ou certaines des mesures prévues aux articles 8, 10, 11, 12 et 13.

#### Article 2

Au sens de la présente directive, sont considérées comme exploitations agricoles en mesure de se développer, celles

1. dont l'exploitant :

- exerce l'activité agricole à titre principal,
- possède une capacité professionnelle suffisante,
- s'engage à tenir une comptabilité au sens de l'article 11 dès le début du plan de développement,

d) établit un plan de développement de l'entreprise répondant aux conditions fixées à l'article 4 ;

2. dont le revenu de travail est inférieur à l'objectif de modernisation fixé à l'article 4 paragraphe 1 ou dont la structure est de nature à mettre en danger le maintien du revenu au niveau comparable ; dans ce dernier cas, la bonification du taux d'intérêt prévue à l'article 8 paragraphe 1 sous b) est limitée à 80 % du prêt visé au paragraphe 2 de cet article.

#### Article 3

1. Les États membres définissent la notion d'exploitant à titre principal au sens de la présente directive comprenant, pour des personnes physiques, au moins la condition que la part du revenu provenant de l'exploitation agricole soit égale ou supérieure à 50 % du revenu global de l'exploitant et celle que le temps de travail consacré aux activités extérieures à l'exploitation soit inférieure à la moitié du temps de travail total de l'exploitant.

En tenant compte notamment des critères indiqués à l'alinéa précédent, les États membres définissent cette notion dans les cas :

- de personnes autres que les personnes physiques,
- d'exploitation dont le propriétaire n'est pas l'exploitant,
- d'exploitation donnée en métayage.

2. En outre, les États membres définissent les critères à prendre en considération pour l'appréciation de la capacité professionnelle de l'exploitant, compte tenu de son niveau de formation agricole et/ou d'une durée minimale de son expérience professionnelle.

#### Article 4

1. Le plan de développement prévu à l'article 2 sous d) devra démontrer qu'à son achèvement, l'exploitation en voie de modernisation sera en mesure d'atteindre, en principe pour une ou deux UTH, au moins un revenu de travail comparable à celui dont bénéficient les activités non agricoles dans la région.

2. Par revenu de travail comparable, au sens du paragraphe 1, on entend le salaire brut moyen des travailleurs non agricoles. Les États membres peuvent, s'il y a lieu, tenir compte des disparités entre le régime social des agriculteurs et celui des travailleurs salariés non agricoles.

3. La démonstration que l'exploitation en voie de modernisation sera en mesure d'atteindre l'objectif

visé au paragraphe 1 se fonde sur la comparaison du revenu de travail à atteindre à l'achèvement du plan de développement :

- soit avec le revenu du travail comparable défini au paragraphe 2,
- soit avec celui d'exploitations de référence dont le revenu de travail est, au moment de la demande, équivalent au revenu comparable défini au paragraphe 2.

4. Les États membres :

a) fixent :

- le nombre minimum d'UTH en tenant compte de la nature des productions et des conditions de travail qui en résultent,
- la rémunération adéquate des capitaux mis en œuvre dans l'exploitation,
- l'objectif de modernisation visé au paragraphe 1, en fonction de la durée du plan de développement ;

b) peuvent déterminer un pourcentage maximum du revenu du travail à atteindre à l'achèvement du plan de développement susceptible d'être constitué par des revenus provenant de l'exercice d'activités extra-agricoles, sous réserve que le revenu du travail provenant de l'exploitation agricole corresponde au moins au revenu du travail comparable pour une UTH. Ce pourcentage maximum ne peut dépasser 20 %.

5. A l'achèvement du plan, le revenu visé aux paragraphes 2 et 3 doit pouvoir être atteint sans que la durée annuelle de travail ne dépasse 2 300 heures.

6. La réalisation des objectifs du plan de développement peut être étalée sur six ans maximum. Toutefois, les États membres peuvent être autorisés, selon la procédure prévue à l'article 18, à fixer une période plus longue dans certaines régions.

*Article 5*

1. Les personnes visées aux articles 2 et 3, qui désirent bénéficier des mesures d'encouragement prévues, introduisent une demande auprès des instances prévues à l'article 7.

2. Une demande peut émaner d'un exploitant isolé ou de plusieurs exploitants associés ou s'étant engagés à s'associer. Les États membres ne font aucune discrimination entre les uns et les autres.

*Article 6*

1. La demande est accompagnée du plan de développement prévu à l'article 2 sous d). Ce dernier

comporte toutes les données nécessaires pour apprécier si l'entreprise répond aux conditions prévues aux articles 2 et 4, et notamment :

- la description de la situation de départ,
- la description de la situation à l'achèvement du plan, établie sur la base d'un budget prévisionnel,
- l'indication des mesures, et notamment des investissements, à mettre en œuvre pour atteindre les résultats recherchés.

2. Dans le cas où le plan de développement prévoit une augmentation de la superficie de l'exploitation, la superficie à atteindre est représentée par :

- les terres que l'exploitant détient déjà,
- les terres sur lesquelles il a des promesses de mise à disposition attestées par un acte de caractère juridique.

*Article 7*

Les États membres :

- désignent les instances chargées de donner suite aux demandes et d'approuver les plans de développement,
- arrêtent la procédure d'examen et d'approbation.

*Article 8*

1. Le régime d'encouragement aux exploitants dont les demandes ont été retenues et les plans de développement approuvés, comporte les mesures suivantes :

- a) la mise à disposition, en priorité, de terres libérées dans les conditions de la directive du Conseil du 17 avril 1972 ;
- b) des aides sous forme de bonification du taux d'intérêt aux investissements nécessaires à la réalisation du plan de développement, à l'exclusion des dépenses dues à l'achat :

- de terres,
- de cheptel vif porcin et avicole ainsi qu'à celui de veaux de boucherie.

Pour l'achat de cheptel vif ne peut entrer en ligne de compte que la première acquisition prévue par le plan de développement ;

- c) des garanties pour les prêts contractés et leurs intérêts, dans le cas où il est nécessaire de suppléer l'insuffisance de garanties réelles et personnelles.

2. La bonification du taux d'intérêt prévue au paragraphe 1 sous b) porte sur la totalité du prêt, sauf sur la partie du prêt qui serait supérieure à

40 000 UC par UTH. Elle est de 5 % au maximum et, en principe, d'une durée de 15 ans, que les États membres peuvent toutefois porter à 20 ans pour les biens immeubles et ramener à 10 ans pour les autres investissements. Le taux d'intérêt restant à la charge du bénéficiaire ne peut être inférieur à 3 %. Les États membres peuvent verser l'équivalent de cette aide en tout ou en partie sous forme d'une subvention en capital ou d'amortissements différés ; ils peuvent également combiner ces deux formes d'aide.

Toutefois, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission selon la procédure de vote prévue à l'article 43 paragraphe 2 du traité, peut autoriser un État membre, pour une période déterminée :

- à accorder des bonifications du taux d'intérêt supérieures à 5 % si la situation du marché des capitaux de l'État membre le justifie,
- à abaisser la charge minimale du bénéficiaire à 2 % dans certaines régions.

#### Article 9

1. Lorsque le plan de développement prévoit l'achat de cheptel bovin ou ovin, l'octroi des aides prévues à l'article 8 paragraphe 1 sous b) et c) pour l'achat de ce cheptel est subordonné à la condition qu'à l'achèvement du plan de développement, la part des ventes provenant des spéculations bovine et ovine dépasse 60 % de l'ensemble des ventes de l'exploitation.

2. Lorsque le plan de développement prévoit un investissement dans le secteur du porc, l'octroi des mesures d'encouragement à cet investissement prévues à l'article 8 paragraphe 1 sous b) et c) est subordonné à la condition que l'investissement ne soit pas inférieur à 10 000 UC et qu'il ne dépasse pas 40 000 UC et qu'à l'achèvement du plan, au moins l'équivalent de 35 % de la quantité d'aliments consommés par les porcs puisse être produit par l'entreprise.

Si l'il s'agit d'une production commune à plusieurs exploitations, cette dernière condition est remplie quand 35 % des aliments pourraient être produits par une ou plusieurs des exploitations associées.

3. Dans le secteur des œufs et de la volaille, l'octroi des mesures d'encouragement prévues à l'article 8 paragraphe 1 sous b) et c) est subordonné à une décision ultérieure du Conseil statuant sur proposition de la Commission selon la procédure de vote prévue à l'article 43 paragraphe 2 du traité.

#### Article 10

Lorsque le plan de développement prévoit une orientation de l'exploitation vers la production de

viande bovine et ovine, les mesures d'encouragement prévues à l'article 8 sont complétées par l'octroi d'une prime d'orientation. Cette prime sera déterminée par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission selon la procédure de vote prévue à l'article 43 paragraphe 2 du traité, avant le 15 septembre 1972.

## TITRE II

### Autres mesures en faveur des exploitations agricoles

#### Article 11

1. Les États membres instituent un régime d'encouragement à la tenue de la comptabilité des exploitations agricoles.

Lorsque, dans un État membre, plus de 70 % des exploitations agricoles exploitées à titre principal tiennent déjà une comptabilité répondant aux conditions définies au paragraphe 2, l'État membre intéressé n'est pas tenu d'instaurer ce régime.

Ce régime comporte l'octroi aux exploitants agricoles à titre principal, qui en font la demande, d'une aide d'un montant de 450 UC, répartie sur au moins les quatre premières années de la tenue d'une comptabilité de gestion dans leur exploitation.

2. Cette comptabilité :

a) comporte :

- l'établissement d'un inventaire annuel d'ouverture et de clôture,
- l'enregistrement systématique et régulier au cours de l'exercice comptable des divers mouvements en nature et espèces concernant l'exploitation ;

b) aboutit à la présentation annuelle :

- d'une description des caractéristiques générales de l'exploitation, notamment des facteurs de production mis en œuvre,
- d'un bilan (actif et passif) et d'un compte d'exploitation (charges et produits) détaillés,
- des éléments nécessaires pour apprécier l'efficacité de la gestion de l'exploitation dans son ensemble, notamment le revenu du travail par UTH et le revenu de l'exploitant, ainsi que pour juger la rentabilité des principales spéculations de l'exploitation.

3. Lorsque l'exploitation est sélectionnée par des instances désignées par les États membres pour recueillir les données comptables à des fins d'infor-

mation et d'études scientifiques, notamment dans le cadre du réseau d'information comptable de la Communauté économique européenne, l'exploitant bénéficiant de l'aide prévue au paragraphe 1 doit s'engager à mettre les données comptables de son exploitation, sous une forme anonyme, à la disposition desdites instances.

#### Article 12

Les États membres accordent sur leur demande aux groupements reconnus ayant pour but l'entraide entre exploitations, une utilisation en commun plus rationnelle du matériel agricole ou une exploitation en commun, une aide de démarrage destinée à contribuer aux coûts de leur gestion.

Le montant de cette aide est déterminé à l'intérieur d'une fourchette de 2 500 à 7 500 UC, en fonction du nombre des participants et de l'activité exercée en commun.

Les États membres définissent la forme juridique de ces groupements ainsi que les conditions de la collaboration de leurs membres.

#### Article 13

1. En vue de favoriser la modernisation des exploitations dans le sens de l'article 2, dans le cadre d'opérations d'irrigation et de remembrement, travaux connexes inclus, les États membres :

- instaurent un régime particulier d'aides nationales comportant des incitations supplémentaires à la modernisation des exploitations visées aux articles 2 et 4 et à la cessation d'activités agricoles, ou
- adaptent les aides à l'aménagement collectif, afin de favoriser les opérations de remembrement et d'irrigation remplissant la condition prévue au paragraphe 2.

2. La Communauté participe aux dépenses effectuées par les États membres pour les opérations de remembrement, travaux connexes inclus, et d'irrigation, y compris, le cas échéant, les incitations supplémentaires visées au paragraphe 1 premier tiret, sous la condition que, après l'achèvement du remembrement ou de l'irrigation, au moins 40 % de la superficie agricole utilisée soient exploités par des exploitations dont le plan de développement est approuvé, ou que 70 % de cette superficie soient exploités par des exploitations correspondant aux objectifs de développement visés à l'article 4 paragraphe 1.

#### Article 14

1. Sont interdites les aides aux investissements dans les exploitations répondant aux conditions définies aux articles 2 et 4 supérieures au montant prévu à l'article 8 paragraphe 2 à l'exception des aides :

- à la construction des bâtiments d'exploitation,
- pour la transplantation des bâtiments d'une exploitation effectuée dans l'intérêt public,
- aux travaux d'amélioration foncière,

sous réserve que ces aides soient octroyées en conformité avec les dispositions prévues au paragraphe 3 du présent article ainsi qu'aux articles 92 à 94 du traité.

2. En ce qui concerne les investissements dans les autres exploitations et sans préjudice de l'article 92 paragraphe 2 du traité, les États membres ne peuvent accorder des aides que pour autant que l'intérêt restant à la charge du bénéficiaire ou l'équivalent de cet intérêt si l'aide est donnée sous une autre forme, s'élève à 5 % par an au moins.

Toutefois :

- a) les États membres peuvent accorder, pendant une période de cinq ans à partir de la prise d'effet de la présente directive, des aides transitoires à des exploitants qui ne sont pas en mesure d'atteindre le revenu de travail fixé selon l'article 4 et ne peuvent pas encore bénéficier des indemnités annuelles visées à l'article 2 paragraphe 1 de la directive du Conseil du 17 avril 1972 concernant l'encouragement à la cessation de l'activité agricole et à l'affectation de la superficie agricole utilisée à des fins d'amélioration des structures ; ces aides ne peuvent être accordées dans des conditions plus favorables que celles prévues à l'article 8 ;
- b) les États membres peuvent, dans certaines régions où le maintien d'un niveau minimum de peuplement n'est pas assuré et dans lesquelles un minimum d'activité agricole est indispensable du point de vue de l'entretien de l'espace naturel, instaurer un régime spécial d'aides.

Le Conseil arrête, selon la procédure prévue à l'article 43 du traité, les critères permettant de définir ces régions et d'appliquer le régime visé ci-dessus.

3. Sont en outre interdites :

- a) les aides à l'achat de cheptel porcin et avicole ainsi qu'à celui de veaux de boucherie,
- b) les aides qui ne répondent pas aux conditions prévues à l'article 9.

### TITRE III

#### Dispositions financières et générales

#### Article 15

L'ensemble des mesures prévues par la présente directive constitue une action commune au sens de l'article 6 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 729/70.

*Article 16*

1. La durée envisagée pour la réalisation de l'action commune est de dix années.
2. Au terme d'une période de cinq années à partir de la prise d'effet de la présente directive, les modalités de celle-ci feront l'objet d'un réexamen par le Conseil sur proposition de la Commission.
3. Le coût prévisionnel total de l'action commune à la charge du FEOGA s'élève à 432 millions d'unités de compte pour les cinq premières années.
4. Les dispositions prévues à l'article 6 paragraphe 5 du règlement (CEE) n° 729/70 sont applicables à la présente directive.

*Article 17*

1. Les États membres communiquent à la Commission :
  - les projets de dispositions législatives, réglementaires ou administratives qu'ils envisagent d'adopter en application de la présente directive, y compris celles relatives à l'article 14,
  - les dispositions pouvant permettre l'application de la présente directive et qui sont antérieures à la date de sa prise d'effet.
2. En transmettant les projets de dispositions législatives, réglementaires ou administratives et les dispositions déjà en vigueur prévues au paragraphe 1, les États membres exposent le lien qui existe sur le plan régional entre, d'une part, la mesure en cause et, d'autre part, la situation économique et les caractéristiques de la structure agricole.
3. Pour les projets communiqués conformément au paragraphe 1 premier tiret, la Commission examine si, en fonction de leur conformité à la présente directive et en tenant compte des objectifs de celle-ci ainsi que du lien nécessaire entre les différentes mesures, les conditions de la participation financière de la Communauté à l'action visée à l'article 15 sont réunies. Dans les deux mois suivant la communication, la Commission émet un avis à ce sujet après consultation du Comité permanent des structures agricoles.
4. Les États membres communiquent à la Commission les dispositions législatives, réglementaires ou administratives visées au paragraphe 3, dès leur adoption.

*Article 18*

1. Pour les dispositions communiquées conformément à l'article 17 paragraphe 1 deuxième tiret et

paragraphe 4, la Commission examine si, en fonction de leur conformité à la présente directive et en tenant compte des objectifs de celle-ci ainsi que du lien nécessaire entre les différentes mesures, les conditions de la participation financière de la Communauté à l'action commune visée à l'article 15 sont réunies. Dans les deux mois suivant la communication, le représentant de la Commission, après consultation du Comité du FEOGA sur les aspects financiers, soumet au Comité permanent des structures agricoles un projet de décision à ce sujet.

2. Le Comité émet son avis dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence des questions soumises à examen. Il se prononce à la majorité de douze voix, les voix des États membres étant affectées de la pondération prévue à l'article 148 paragraphe 2 du traité. Le président ne prend pas part au vote.

3. La Commission arrête la décision. Toutefois, si celle-ci n'est pas conforme à l'avis émis par le Comité, la décision est aussitôt communiquée au Conseil. Dans ce cas, la Commission peut en différer l'application d'un mois au plus à compter de cette communication.

Le Conseil, statuant selon la procédure de vote prévue à l'article 43 paragraphe 2 du traité, peut prendre une décision différente dans le délai d'un mois.

*Article 19*

1. Sont éligibles au FEOGA, section orientation, les dépenses effectuées par les États membres dans le cadre des actions prévues à l'article 8 paragraphe 1 sous b) et paragraphe 2 premier alinéa et aux articles 10, 11 et 12.

Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission selon la procédure de vote prévue à l'article 43 paragraphe 2 du traité, peut déclarer éligibles les dépenses des États membres effectuées dans le cadre des actions visées à l'article 8 paragraphe 2 deuxième alinéa.

2. Est éligible au FEOGA la fraction des dépenses des États membres visée à l'article 13 paragraphe 2, calculée en fonction de la surface agricole exploitée après l'achèvement du remembrement ou de l'irrigation, par des exploitations dont le plan de développement est approuvé, à l'exception toutefois des dépenses effectuées pour :

- le défrichement des terres agricoles non compensé par le reboisement d'une superficie équivalente,

- l'installation du réseau électrique,
- l'adduction d'eau potable.

3. Le FEOGA, section orientation, rembourse aux États membres 25 % des dépenses éligibles.

Toutefois, la participation de la Communauté aux dépenses éligibles visées au paragraphe 2 ne peut pas dépasser un montant maximum de 150 UC par hectare pour le remembrement, travaux connexes inclus, et de 250 UC par hectare pour l'irrigation.

4. Les modalités d'application du paragraphe 3 sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 13 du règlement (CEE) n° 729/70.

#### Article 20

1. Les mesures adoptées par les États membres ne peuvent bénéficier de la participation financière de la Communauté que si les dispositions les concernant ont fait l'objet d'une décision favorable conformément à l'article 18.

2. La participation financière de la Communauté porte sur les dépenses éligibles résultant des aides dont la décision d'octroi est postérieure à la date de la prise d'effet de la présente directive.

#### Article 21

1. Les demandes de remboursement portent sur les dépenses effectuées par les États membres dans le courant d'une année civile et sont présentées à la Commission avant le 1<sup>er</sup> juillet de l'année suivante.

2. Le concours du Fonds est décidé, conformément à l'article 7 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 729/70.

3. Des acomptes peuvent être consentis par la Commission.

4. Les modalités d'application du présent article sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 13 du règlement (CEE) n° 729/70.

#### Article 22

1. Chaque année, avant le 1<sup>er</sup> août, les mesures communautaires et nationales en vigueur, relatives à la présente directive sont examinées dans le cadre d'un rapport annuel que la Commission soumet à

l'Assemblée et au Conseil et pour lequel les États membres communiquent à la Commission toute documentation nécessaire.

Le Conseil apprécie les résultats de ces mesures en tenant compte du rythme de l'évolution des structures nécessaire à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, de l'effet sur les objectifs de production de la Communauté, de l'effet sur une évolution harmonieuse des régions de la Communauté ainsi que des implications financières des mesures en cause.

Le cas échéant, il arrête, selon la procédure prévue à l'article 43 du traité, les dispositions nécessaires.

2. Dans le but de réaliser les objectifs de la Communauté en matière de production, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission selon la procédure de vote prévue à l'article 43 paragraphe 2 du traité, peut, pour certains secteurs, modifier ou compléter les dispositions de la présente directive ainsi qu'en suspendre l'application.

#### Article 23

La présente directive ne préjuge pas la faculté pour le grand-duché du Luxembourg de poursuivre jusqu'au 31 décembre 1975 au plus tard, dans les domaines visés par la présente directive, les mesures nationales existantes, sous réserve de l'application des articles 92 à 94 du traité.

#### Article 24

Les États membres peuvent prévoir des conditions complémentaires pour l'exécution des mesures d'aide prévues dans la présente directive.

#### Article 25

Les États membres mettent en vigueur les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la présente directive dans un délai d'un an à compter de la date de sa notification.

#### Article 26

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le 17 avril 1972.

Par le Conseil

Le président

J. P. BUCHLER

## DIRECTIVE DU CONSEIL

du 17 avril 1972

concernant l'encouragement à la cessation de l'activité agricole et à l'affectation de la superficie agricole utilisée à des fins d'amélioration des structures

(72/160/CEE)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 43,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis de l'Assemblée,

considérant que les objectifs de la politique agricole commune mentionnés à l'article 39 paragraphe 1 sous a) et b) du traité ne peuvent être atteints sans une réforme des structures agricoles ;

considérant que cette réforme des structures est un élément fondamental du développement de la politique agricole commune ; qu'il convient, dès lors, qu'elle soit fondée sur une conception et des critères communautaires ;

considérant que la diversité dans les causes, la nature et la gravité des problèmes structurels en agriculture peut exiger des solutions différenciées selon les régions, adaptables dans le temps ; qu'il faut contribuer au développement économique et social global de chaque région concernée ; que le meilleur effet peut être atteint si, sur la base de conceptions et de critères communautaires, les États membres mettent eux-mêmes en œuvre l'action commune par leurs propres moyens législatifs, réglementaires et administratifs et si, d'autre part, ils déterminent eux-mêmes, dans les conditions fixées par la Communauté, la mesure dans laquelle cette action doit être intensifiée ou concentrée dans certaines régions ;

considérant qu'il importe en premier lieu, pour améliorer les revenus agricoles, de favoriser la constitution d'exploitations aux dimensions et structures appropriées ; que, pour constituer celles-ci, il importe de disposer de terres libres ;

considérant que, pour atteindre cet objectif, il s'avère nécessaire d'accorder des aides aux personnes qui cessent l'activité agricole et qui affectent à des fins d'amélioration des structures agricoles les terres qu'elles exploitaient ;

considérant qu'un encouragement adéquat à la mobilité du sol consiste dans l'octroi aux exploitants

d'une prime suffisamment attractive qu'il convient de fixer en fonction de la superficie libérée ;

considérant toutefois que les chefs d'exploitation âgés de plus de 55 ans rencontrent généralement de sérieuses difficultés pour se reconvertir professionnellement et que, pour cette raison, il convient de leur accorder jusqu'à 65 ans des indemnités annuelles leur permettant de quitter l'agriculture ;

considérant qu'il convient de laisser aux États membres la faculté de ne pas octroyer tout ou partie de la prime aux exploitants à titre principal, notamment lorsque ceux-ci bénéficient d'une indemnité annuelle ;

considérant que la disparition d'exploitations où travaillent des aides familiaux et des ouvriers salariés âgés exerçant l'activité agricole à titre permanent, peut entraîner pour ceux-ci la perte de leur emploi et de leurs revenus ;

considérant que les objectifs poursuivis ne seraient pas atteints si le bénéficiaire des mesures maintenait encore une production agricole commercialisable ; qu'il est toutefois souhaitable que, s'ils le désirent, ces bénéficiaires puissent continuer à disposer librement d'une superficie limitée ;

considérant qu'il n'est pas possible d'exiger dans tous les cas que la totalité des terres libérées reçoive une affectation en conformité avec l'amélioration des structures, mais que néanmoins il importe de fixer à un niveau suffisant la proportion des terres recevant une telle affectation ;

considérant que la cessation de l'activité agricole doit être mise à profit non seulement pour favoriser l'augmentation de la taille des exploitations susceptibles d'être modernisées, mais aussi pour soustraire certaines terres à l'utilisation agricole, notamment par leur affectation au boisement, à la détente et à la santé publique ;

considérant que la poursuite de ces objectifs peut être facilitée par l'action d'organismes fonciers qui peuvent être désignés par les États membres, auxquels les agriculteurs puissent offrir leurs terres en vue d'une affectation ultérieure conforme aux fins de la réforme des structures ;

considérant que l'ensemble des mesures envisagées revêt un intérêt communautaire et a pour but d'atteindre les objectifs définis par l'article 39 paragraphe 1 sous a) du traité, y compris les modifications des structures nécessaires au bon fonctionnement du marché commun; que ces mesures constituent dès lors une action commune au sens de l'article 6 du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune <sup>(1)</sup>;

considérant toutefois que, si la prime calculée en fonction de la superficie agricole libérée ne nécessite pas de financement communautaire, la mesure d'indemnité annuelle versée aux personnes âgées de 55 à 65 ans revêt un intérêt communautaire particulier lorsqu'elle est appliquée dans des régions agricoles défavorisées dans lesquelles des mesures d'encouragement à la cessation de l'activité agricole ne sont pas encore en application;

considérant que, puisque la Communauté contribue au financement de cette action commune, elle doit être en mesure de s'assurer que les dispositions prises par les États membres pour son application concourent à en réaliser les objectifs; qu'il convient à cet effet de prévoir une procédure instaurant une coopération étroite entre les États membres et la Commission au sein du Comité permanent des structures agricoles institué par l'article 1<sup>er</sup> de la décision du Conseil, du 4 décembre 1962, concernant la coordination des politiques de structures agricoles <sup>(2)</sup> et comportant, sur les aspects financiers, la consultation du Comité du FEOGA prévu aux articles 11 à 15 du règlement (CEE) n° 729/70;

considérant qu'il convient que, sur la base d'un rapport présenté par la Commission, l'Assemblée et le Conseil puissent examiner annuellement les résultats des mesures communautaires et nationales mises en œuvre en vue de pouvoir apprécier la nécessité de compléter ou d'adapter le régime institué;

considérant qu'il paraît opportun que, après une certaine période de mise en œuvre, les modalités des mesures d'encouragement à la cessation de l'activité agricole puissent être réexaminées par le Conseil, sans préjudice toutefois des engagements contractés au cours de cette période,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE :

## TITRE I

Encouragement à la cessation de l'activité agricole et à l'affectation de la superficie agricole ainsi libérée à des fins d'amélioration des structures

### Article premier

1. Les États membres instituent un régime d'encouragement à la cessation de l'activité agricole et à l'affectation de la superficie agricole utilisée ainsi libérée à des fins d'amélioration des structures.

2. Les États membres peuvent, dans le cadre de dispositions générales qui seront arrêtées par le Conseil selon la procédure prévue à l'article 43 du traité :

- différencier, selon les régions, le montant des incitations financières prévues à l'article 2,
- ne pas appliquer, dans certaines régions, l'ensemble ou certaines des mesures prévues à l'article 2.

### Article 2

1. Le régime visé à l'article 1<sup>er</sup> comporte :

a) l'octroi, dans les conditions d'éligibilité prévues ci-dessous, d'une indemnité annuelle aux exploitants agricoles âgés de 55 à 65 ans et exerçant l'activité agricole à titre principal, qui en font la demande.

Les États membres peuvent :

- remplacer cette indemnité par le paiement d'une somme forfaitaire aux effets équivalents;
- différencier le montant ou ne pas octroyer l'indemnité, en fonction de l'âge ou de la situation de revenu du bénéficiaire.

L'éligibilité de cette indemnité au titre du FEOGA, section orientation, est limitée à un montant maximum de 900 UC par an et par exploitant marié, et de 600 UC par an et par bénéficiaire seul.

Toutefois, durant les cinq premières années qui suivent la mise en application de la directive, sont seules éligibles les dépenses effectuées :

- pour les exploitants agricoles à titre principal âgés de 60 à 65 ans et pour les personnes du même âge visées sous c),
- pour les exploitants agricoles à titre principal, ayant au moins 55 ans :

i) dont l'exploitation ne dépasse pas une superficie de 15 ha, dans les États

(1) JO n° L 94 du 28. 4. 1970, p. 13.

(2) JO n° 136 du 17. 12. 1962, p. 2892/62.

membres qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente directive, ont une population active agricole supérieure à 15 % de la population active totale,

- ii) qui ont obtenu cette qualité par le décès de leur conjoint,
- iii) qui ont un taux d'invalidité supérieur à 50 %.

L'indemnité n'est pas éligible si elle est accordée à un exploitant pendant la période de réalisation du plan de développement de son exploitation visée à l'article 4 de la directive du Conseil du 17 avril 1972 concernant la modernisation des exploitations agricoles <sup>(1)</sup> ;

- b) l'octroi d'une prime non éligible calculée en fonction de la superficie agricole utilisée libérée, aux exploitants agricoles qui en font la demande.

Les États membres peuvent :

- différencier le montant ou ne pas octroyer la prime en fonction des objectifs à réaliser dans le cadre de la directive concernant la modernisation des exploitations ainsi qu'en fonction de l'âge et de la situation de revenu du bénéficiaire ;
- procéder au paiement échelonné de cette prime ;
- ne pas octroyer tout ou partie de cette prime aux bénéficiaires de l'indemnité prévue sous a) ;

- c) l'octroi d'une indemnité annuelle prévue sous a) aux salariés et aides familiaux permanents agricoles, âgés de 55 à 65 ans, qui en font la demande, qui s'engagent à ne plus avoir d'activité agricole et qui :

- sont employés sur des exploitations dont les exploitants bénéficient de mesures prévues sous a) ou b),
- relèvent du régime de la sécurité sociale et
- répondent aux conditions définies à l'article 3 sous c).

Les États membres peuvent :

- remplacer cette indemnité par le paiement d'une somme forfaitaire aux effets équivalents,
- différencier le montant ou ne pas octroyer l'indemnité, en fonction de l'âge ou de la situation de revenu du bénéficiaire.

Au titre de la présente disposition, n'est éligible au FEOGA, section orientation, dans la limite d'un montant de 600 UC par an, qu'une seule indemnité annuelle par exploitation qui disparaît.

- 2. Le bénéfice des mesures prévues au paragraphe 1 est subordonné à la cessation de l'activité agricole du bénéficiaire et, si le bénéficiaire est exploitant, à l'affectation, conformément à l'article 5, de la superficie agricole utilisée qu'il exploite.

- 3. Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que les bénéficiaires de l'indemnité ou de la prime prévues au paragraphe 1 ne voient ni se réduire les avantages de sécurité sociale dont ils bénéficieraient s'ils ne cessaient pas l'activité agricole, ni augmenter indûment leurs cotisations aux caisses de sécurité sociale.

Dans le cas où le bénéficiaire de l'indemnité prévue au paragraphe 1 sous c) bénéficie d'allocations de chômage, les États membres peuvent réduire l'indemnité en conséquence.

### Article 3

Les États membres définissent :

- a) la notion d'exploitant agricole. Au sens de la présente directive, il ne peut être pris en considération qu'un seul exploitant, pour la même superficie agricole utilisée ;

- b) la notion d'exercice de l'activité agricole à titre principal au sens de la présente directive, comprenant au moins les conditions que l'intéressé ait :

- exercé l'activité agricole pendant une période d'au moins 5 ans avant la présentation de la demande d'indemnité. Cette condition ne peut être exigée des personnes visées à l'article 2 paragraphe 1 sous a) ii) si elle était remplie par le conjoint,

- consacré à l'activité agricole, pendant cette période, 50 % au moins de son temps actif,

- retiré de l'activité agricole, pendant cette période, au moins 50 % de son revenu de travail ;

- c) la notion de salarié permanent agricole et d'aide familial permanent agricole au sens de la présente directive, comprenant au moins les conditions que les intéressés aient :

- exercé l'activité agricole pendant une période d'au moins 5 ans avant la présentation de la

<sup>(1)</sup> Voir page 1 du présent JO.

demande d'indemnité annuelle, et que, pendant cette période, ils aient consacré à l'activité agricole au moins 50 % de leur temps actif,

- exercé l'activité agricole dans l'exploitation qui disparaît, pendant les deux dernières années au moins avant la présentation de la demande ;

d) les conditions dans lesquelles l'activité agricole est considérée comme ayant cessé, et notamment la superficie maximale que peut garder le bénéficiaire des incitations financières prévues à l'article 2 sous a) et b), étant entendu qu'au moins la cessation de toute activité agricole conduisant à la commercialisation des produits doit être garantie.

#### Article 4

Les États membres prennent des dispositions afin d'éviter que l'indemnité prévue à l'article 2 paragraphe 1 sous a) soit accordée à des exploitants dont l'exploitation a été réduite sensiblement au cours des dernières années précédant la demande, sauf en cas d'expropriation ou d'acquisition pour cause d'intérêt public.

#### Article 5

1. La superficie agricole utilisée, libérée par les bénéficiaires des mesures prévues à l'article 2 paragraphe 1 sous a) et b), doit, dans une proportion d'au moins 85 % :

- a) soit être louée pour au moins 12 ans ou cédée en propriété ou en emphytéose aux exploitants qui bénéficient des mesures d'encouragement prévues à l'article 8 de la directive concernant la modernisation des exploitations,
- b) soit être soustraite de façon durable à l'utilisation agricole, notamment par son affectation au boisement, à la détente, à la santé publique ou à d'autres fins d'utilité publique.

2. Toutefois, s'il est constaté qu'il n'existe pas d'exploitants répondant aux conditions prévues au paragraphe 1 sous a), la superficie agricole utilisée libérée peut être affectée à d'autres exploitations dans des conditions définies par les États membres.

3. La superficie agricole utilisée libérée peut être également offerte en location pour au moins 12 ans ou à la vente à des organismes fonciers que les États membres peuvent désigner en vue d'une des

affectations prévues au paragraphe 1. Ces organismes peuvent définir les conditions de son utilisation provisoire.

### TITRE II

#### Dispositions financières et générales

##### Article 6

L'ensemble des mesures prévues par la présente directive constitue une action commune au sens de l'article 6 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 729/70.

##### Article 7

1. La durée envisagée pour la réalisation de l'action commune est de dix années.

Au terme d'une période de quatre années à partir de la prise d'effet de la présente directive, les modalités de celle-ci feront l'objet d'un réexamen par le Conseil sur proposition de la Commission, sans préjudice des engagements d'éligibilité pris au cours de cette période.

2. Le coût prévisionnel total de l'action commune à la charge du FEOGA s'élève à 288 millions d'unités de compte pour les cinq premières années.

3. Les dispositions prévues à l'article 6 paragraphe 5 du règlement (CEE) n° 729/70 sont applicables à la présente directive.

##### Article 8

1. Les États membres communiquent à la Commission :

- les projets des dispositions législatives, réglementaires ou administratives qu'ils envisagent d'adopter en application de la présente directive,
- les dispositions pouvant permettre l'application de la présente directive et qui sont antérieures à la date de sa prise d'effet.

2. En transmettant les projets de dispositions législatives, réglementaires ou administratives et les dispositions déjà en vigueur prévues au paragraphe 1, les États membres exposent le lien qui existe sur le plan régional entre, d'une part, la mesure en cause et, d'autre part, la situation économique et les caractéristiques de la structure agricole.

3. Pour les projets communiqués conformément au paragraphe 1 premier tiret, la Commission examine

si, en fonction de leur conformité à la présente directive et en tenant compte des objectifs de celle-ci ainsi que du lien nécessaire entre les différentes mesures, les conditions de la participation financière de la Communauté à l'action visée à l'article 6 sont réunies. Dans les deux mois suivant la communication, la Commission émet un avis à ce sujet après consultation du Comité permanent des structures agricoles.

- a) Les États membres communiquent à la Commission les dispositions législatives, réglementaires ou administratives visées au paragraphe 3, dès leur adoption.

#### Article 9

1. Pour les dispositions communiquées conformément à l'article 8 paragraphe 1 deuxième tiret et paragraphe 4, la Commission examine si, en fonction de leur conformité à la présente directive et en tenant compte des objectifs de celle-ci ainsi que du lien nécessaire entre les différentes mesures, les conditions de la participation financière de la Communauté à l'action commune visée à l'article 6 sont réunies. Dans les deux mois suivant la communication, le représentant de la Commission, après consultation du Comité du FEOGA sur les aspects financiers, soumet au Comité permanent des structures agricoles un projet de décision à ce sujet.

2. Le Comité émet son avis dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence des questions soumises à examen. Il se prononce à la majorité de douze voix, les voix des États membres étant affectées de la pondération prévue à l'article 143 paragraphe 2 du traité. Le président ne prend pas part au vote.

3. La Commission arrête la décision. Toutefois, si celle-ci n'est pas conforme à l'avis émis par le Comité, la décision est aussitôt communiquée au Conseil. Dans ce cas, la Commission peut en différer l'application d'un mois au plus à compter de cette communication.

4. Le Conseil, statuant selon la procédure de vote prévue à l'article 43 paragraphe 2 du traité, peut prendre une décision différente dans le délai d'un mois.

#### Article 10

1. Les dépenses effectuées par les États membres dans le cadre des actions prévues à l'article 2 paragraphe 1 sous a) et c) sont éligibles au

FEOGA, section orientation, dans la limite des montants prévus et pour autant que les superficies agricoles utilisées libérées reçoivent une affectation conforme à l'article 5 paragraphes 1 et 3.

Toutefois, lorsqu'ils font usage des dispositions de l'article 5 paragraphe 3, les États membres ne peuvent obtenir le remboursement de ces dépenses éligibles qu'après avoir fourni la preuve que la superficie agricole utilisée libérée a reçu l'une des affectations prévues à l'article 5 paragraphe 1.

- b) Lorsque l'indemnité prévue à l'article 2 paragraphe 1 sous a) est accordée, en conformité avec les conditions y afférentes, par un État membre à des exploitants agricoles d'un âge inférieur à l'âge minimum requis selon le cas par cet article, les dépenses y relatives deviennent éligibles à partir de la date à laquelle le bénéficiaire atteint l'âge minimum requis à l'article 2 paragraphe 1 sous a) dans la limite des montants prévus.

2. Le FEOGA, section orientation, rembourse aux États membres 25 % des dépenses éligibles.

Toutefois, dans les régions agricoles défavorisées dans lesquelles des mesures d'encouragement à la cessation de l'activité agricole ne sont pas encore en application à la date de prise d'effet de la présente directive le FEOGA, section orientation, rembourse 65 % des dépenses éligibles.

3. Sont à considérer, au sens du paragraphe précédent, comme régions agricoles défavorisées les régions qui répondent simultanément aux deux critères suivants :

- le pourcentage de population active agricole est supérieur à la moyenne communautaire ;
- le produit intérieur brut par habitant au coût des facteurs est inférieur à la moyenne communautaire.

Le Conseil arrête la liste des régions sur proposition de la Commission et selon la procédure de vote prévue à l'article 43 paragraphe 2 du traité.

4. Les modalités d'application du paragraphe 3 sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 13 du règlement (CEE) n° 729/70.

#### Article 11

1. Les mesures adoptées par les États membres ne peuvent bénéficier de la participation financière de la

Communauté que si les dispositions les concernant ont fait l'objet d'une décision favorable conformément à l'article 9.

2. La participation financière de la Communauté porte sur les dépenses éligibles résultant des aides dont la décision d'octroi est postérieure à la date de la prise d'effet de la présente directive.

#### Article 12

1. Les demandes de remboursement portent sur les dépenses effectuées par les États membres dans le courant d'une année civile et sont présentées à la Commission avant le 1<sup>er</sup> juillet de l'année suivante.

2. Le concours du Fonds est décidé conformément à l'article 7 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 729/70.

3. Des acomptes peuvent être consentis par la Commission.

4. Les modalités d'application du présent article sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 13 du règlement (CEE) n° 729/70.

#### Article 13

1. Sans préjudice des dispositions de l'article 8 du règlement (CEE) n° 729/70, les États membres prennent, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales les mesures nécessaires pour récupérer les sommes payées, en cas de non-respect des engagements visés à l'article 2 paragraphe 2. Ils informent la Commission des mesures appliquées et notamment lui communiquent, de façon régulière, l'état des procédures administratives ou judiciaires y relatives.

2. Les sommes recouvrées sont versées aux organismes ou services payeurs et portées par ceux-ci en diminution des dépenses financées par le Fonds au prorata du financement communautaire.

3. Les conséquences financières résultant de l'impossibilité de recouvrer les sommes payées sont supportées par la Communauté et par les États membres au prorata de leur participation financière.

4. Les modalités d'application du présent article sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 13 du règlement (CEE) n° 729/70.

#### Article 14

La présente directive ne préjuge pas la faculté pour les États membres de prendre, dans le domaine de la présente directive, des mesures d'aide supplémentaires dont les conditions ou modalités s'écartent de celles qui y sont prévues ou dont les montants excèdent les plafonds qui y sont fixés, sous réserve que ces mesures soient prises en conformité avec les dispositions prévues aux articles 92 à 94 du traité.

#### Article 15

Chaque année, avant le 1<sup>er</sup> août, les mesures communautaires et nationales en vigueur relatives à la présente directive sont examinées dans le cadre d'un rapport annuel que la Commission soumet à l'Assemblée et au Conseil et pour lequel les États membres communiquent à la Commission toute documentation nécessaire.

Le Conseil apprécie les résultats de ces mesures en tenant compte du rythme de l'évolution des structures nécessaire à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, de l'effet sur une évolution harmonieuse des régions de la Communauté ainsi que des implications financières des mesures en cause.

Le cas échéant, le Conseil arrête, selon la procédure prévue à l'article 43 du traité, les dispositions nécessaires.

#### Article 16

Les États membres peuvent prévoir des conditions complémentaires pour l'exécution des mesures d'aide prévues dans la présente directive.

#### Article 17

Les États membres mettent en vigueur les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la présente directive dans un délai d'un an à compter de la date de sa notification.

#### Article 18

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le 17 avril 1972.

Par le Conseil

Le président

J. P. BUCHLER

## DIRECTIVE DU CONSEIL

du 11 décembre 1973

portant dispositions générales relatives à la différenciation régionale de certaines mesures prévues par les directives du 17 avril 1972 sur la réforme de l'agriculture

(73/440/CEE)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 43,

vu la directive 72/159/CEE du Conseil, du 17 avril 1972, concernant la modernisation des exploitations agricoles <sup>(1)</sup>, et notamment son article 1<sup>er</sup> paragraphe 2,vu la directive 72/160/CEE du Conseil, du 17 avril 1972, concernant l'encouragement à la cessation de l'activité agricole et à l'affectation de la superficie agricole utilisée à des fins d'amélioration des structures <sup>(2)</sup>, et notamment son article 1<sup>er</sup> paragraphe 2,vu la directive 72/161/CEE du Conseil, du 17 avril 1972, concernant l'information socio-économique et la qualification professionnelle des personnes travaillant dans l'agriculture <sup>(3)</sup>, et notamment son article 1<sup>er</sup> paragraphe 2 et son article 5 paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis de l'Assemblée,

considérant que, lorsque les États membres font usage de la faculté de ne pas appliquer dans certaines régions l'ensemble ou certaines des mesures prévues par la directive 72/159/CEE et par la directive 72/160/CEE, il est nécessaire qu'ils le fassent uniquement dans les régions où une part très largement dominante de l'agriculture a déjà atteint l'objectif de revenu comparable ou dans lesquelles les surfaces exploitées jusqu'à présent sur le plan agricole sont destinées à une autre utilisation ;

considérant que la faculté de ne pas appliquer l'ensemble ou certaines des mesures prévues par la directive 72/161/CEE doit, en raison du lien étroit de celle-ci avec les directives 72/159/CEE et 72/160/CEE, être limitée aux régions dans lesquelles les États membres n'appliquent aucune de ces deux directives ;

considérant que, lorsque les États membres différencient selon les régions le montant des incitations financières prévues dans la directive 72/159/CEE, il est nécessaire qu'ils tiennent compte de l'importance de l'effort de modernisation à réaliser par l'agriculture des différentes régions et qu'à cet effet, ils prennent particulièrement en considération les difficultés financières des exploitations des régions caractérisées par un faible revenu agricole et celles résultant de l'importance de l'écart existant entre le revenu agricole actuel de ces exploitations et l'objectif de revenu à atteindre ;

considérant que, lorsque les États membres différencient selon les régions le montant des incitations financières prévues dans la directive 72/160/CEE, il est nécessaire qu'ils tiennent compte à la fois du besoin en terres à libérer dans chaque région résultant de l'importance de l'effort de modernisation à réaliser par l'agriculture des diverses régions et de la nécessité de rétablir un équilibre adéquat entre les différentes catégories d'âge d'exploitants agricoles ;

considérant que, lorsque les États membres accentuent selon les régions les actions prévues dans la directive 72/161/CEE, visant la création et le développement des services d'information socio-économique et la qualification professionnelle des personnes travaillant dans l'agriculture, il est nécessaire qu'ils tiennent compte de l'importance de l'effort à réaliser par les différentes régions en vue d'atteindre les objectifs de la réforme de l'agriculture,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE :

*Article premier*

1. Lorsque les États membres appliquent l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 2 deuxième tiret de la directive 72/159/CEE et l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 2 deuxième tiret de la directive 72/160/CEE, les régions concernées doivent satisfaire la condition qu'au moins 75 % de la surface agricole utilisée de la région exploitée par les exploitants à titre principal se trouvent déjà dans des exploitations qui remplissent les conditions de revenu fixées à l'article 4 paragraphe 1 de la directive 72/159/CEE.

(1) JO n° L 96 du 23. 4. 1972, p. 1.

(2) JO n° L 96 du 23. 4. 1972, p. 9.

(3) JO n° L 96 du 23. 4. 1972, p. 15.

2. Les États membres sont autorisés à appliquer l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 2 deuxième tiret de la directive 72/160/CEE

- a) dans les régions qui répondent aux conditions prévues au paragraphe 1,
- b) en ce qui concerne la prime visée à l'article 2 paragraphe 1 sous b), de la directive 72/160/CEE, dans les régions où, pendant une période de référence d'au moins un an, la superficie libérée en application de cette directive n'a pu être utilisée, à raison de 70 % ou plus, qu'en application de l'article 5 paragraphe 2 de la même directive.

3. Il est également possible d'appliquer l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 2 deuxième tiret de la directive 72/159/CEE et l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 2 deuxième tiret de la directive 72/160/CEE, ou seulement la première de ces dispositions, lorsque, aux termes d'une décision de caractère public, la région n'est plus destinée à être exploitée sur le plan agricole et que, de ce fait, il n'y a plus lieu d'en améliorer la structure agricole.

En cas d'application de l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 2 deuxième tiret de la directive 72/159/CEE dans les conditions définies au premier alinéa, l'État membre renonce à appliquer l'article 14 paragraphe 2 de ladite directive.

4. L'application de l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 2 deuxième tiret ou de l'article 5 paragraphe 2 deuxième tiret de la directive 72/161/CEE est limité aux régions dans lesquelles les États membres n'appliquent ni la directive 72/159/CEE ni la directive 72/160/CEE.

#### Article 2

Lorsque les États membres appliquent l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 2 premier tiret de la directive 72/159/CEE, ils tiennent compte de l'importance de l'effort de modernisation à réaliser par l'agriculture des diverses régions, en raison notamment

- de la faiblesse du revenu agricole, ou
- de l'importance du retard du revenu agricole par rapport au revenu comparable au sens de l'article 4 paragraphe 1 de la directive 72/159/CEE.

#### Article 3

1. Lorsque les États membres appliquent l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 2 premier tiret de la directive 72/160/CEE, ils tiennent compte du besoin en terres

à libérer résultant de l'importance de l'effort de modernisation à réaliser par l'agriculture des diverses régions. A ce titre, ils prennent notamment en considération

- la faiblesse du revenu agricole, ou
- l'importance du retard du revenu agricole par rapport au revenu comparable au sens de l'article 4 paragraphe 1 de la directive 72/159/CEE.

2. La fixation différenciée des montants selon les régions s'applique aux mesures prévues dans la directive 72/160/CEE au bénéfice soit des exploitants âgés de plus de 65 ans, soit des exploitants âgés de 55 à 65 ans, soit des exploitants âgés de moins de 55 ans, soit de ces trois catégories d'âge ou de deux d'entre elles.

Les États membres fixent ces montants en tenant compte des déséquilibres dans la répartition par catégorie d'âge de la population agricole.

#### Article 4

Lorsque les États membres appliquent l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 2 premier tiret ou l'article 5 paragraphe 2 premier tiret de la directive 72/161/CEE, ils accentuent les actions visant la création et le développement de services d'information socio-économique ou de qualification professionnelle des personnes travaillant dans l'agriculture, en faveur des régions qui sont caractérisées notamment par

- la faiblesse du revenu agricole, ou
- l'importance du retard du revenu agricole par rapport au revenu comparable au sens de l'article 4 paragraphe 1 de la directive 72/159/CEE.

#### Article 5

Chaque État membre délimite les régions pour les besoins de la présente directive.

#### Article 6

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le 11 décembre 1973

Par le Conseil

Le président

Ib FRYDERIKSEN

## II

(Actes préparatoires)

## COMMISSION

## Proposition de directive du Conseil sur l'agriculture de montagne et de certaines autres zones défavorisées

(présentée par la Commission au Conseil le 27 février 1973)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment ses articles 42 et 43,

vu la proposition de la Commission,

considérant que, conformément à l'article 39 paragraphe 2 sous a) du traité, la structure sociale de l'agriculture et les disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles doivent être prises en considération par la politique agricole commune ;

considérant que, pour atteindre les objectifs de la politique agricole commune mentionnés à l'article 39 paragraphe 1 sous a) et b) des dispositions particulières, adaptées à la situation des zones agricoles les plus défavorisées au point de vue des conditions naturelles de production, doivent être prises au niveau de la Communauté ;

considérant que, ainsi qu'il résulte de la déclaration de la Communauté annexée au traité relatif à l'adhésion aux Communautés européennes de nouveaux membres (1), les conditions particulières des régions d'agriculture de collines par rapport aux autres régions du Royaume-Uni, comme d'ailleurs des différences, parfois très notables, entre régions dans les États membres de la Communauté actuelle, et les

conditions particulières de certaines régions de la Communauté élargie peuvent, en effet, requérir des actions en vue de chercher à résoudre les problèmes posés par ces conditions particulières, notamment pour concerver aux agriculteurs de ces régions des revenus raisonnables ;

considérant qu'il est nécessaire que l'entretien de l'espace naturel continue à être assuré dans les zones de montagne et dans certaines autres zones défavorisées ; que les États membres ont déjà pris ou envisagent de prendre des mesures positives dans ce but et qu'il convient d'encourager cet effort ; que les agriculteurs remplissent par leurs activités une fonction fondamentale à cet égard ;

considérant que la détérioration persistante des revenus agricoles de ces zones relativement aux autres régions de la Communauté et l'existence de conditions de travail particulièrement déficientes entraînent un exode agricole et rural massif se traduisant à terme par l'abandon des terres précédemment entretenues et conduisent de plus à la mise en cause de la viabilité et du peuplement des zones, qui dépend de manière prépondérante de l'économie agricole ;

considérant que des dispositions permettant aux États membres d'appliquer au bénéfice des exploitations de ces zones un régime particulier d'aides constitueraient un appui de la Communauté aux efforts déployés par ceux-ci en faveur du maintien de l'activité agricole dans les zones défavorisées ;

considérant que les handicaps naturels permanents existant dans ces zones, dus, notamment, à la qualité

(1) JO n° L 73 du 27. 3. 1972, p. 261.

du sol, à la pente et à une période de végétation raccourcie, ne peuvent être surmontés qu'au prix d'opérations dont le coût serait exorbitant, entraînent des coûts de production élevés et empêchent les exploitations de bénéficier d'un revenu similaire à celui dont disposent des exploitations de type comparable dans d'autres régions ;

considérant que, en outre, les dispositions de la directive n° 72/159/CEE du Conseil, du 17 avril 1972, concernant la modernisation des exploitations agricoles (1) ne s'appliquent qu'imparfaitement aux exploitations des zones défavorisées, du fait de handicaps et également, dans certains cas, en raison de la combinaison des activités agricoles avec celles liées au tourisme et à l'artisanat particulièrement adaptée à la situation de ces zones ; que les exploitants qui y exercent leur activité pourraient se voir exclus, en fait, du bénéfice des aides aux investissements prévues en raison, notamment, de la difficulté d'atteindre le revenu comparable, dont la réalisation reste en tout état de cause indispensable pour assurer le maintien de l'activité agricole à long terme ;

considérant qu'il appartient aux États membres de communiquer à la Commission les limites des zones défavorisées dans lesquelles ils se proposent d'appliquer le régime particulier d'aides ainsi que les informations relatives aux caractéristiques de ces zones ; que, eu égard à la nature et à la portée de ce régime, il convient de prévoir que la liste des zones agricoles défavorisées correspondant à des critères déterminés soit arrêtée selon l'article 13 du traité ;

considérant qu'une indemnité compensatoire octroyée annuellement aux exploitants exercant d'une manière durable leur activité dans les zones défavorisées est indispensable pour atteindre les objectifs assignés à l'agriculture de ces zones ; qu'il convient de laisser aux États membres le soin de fixer cette indemnité en fonction de la gravité des handicaps existants, à l'intérieur de limites déterminées concernant tant les montants que les productions à inclure ;

considérant qu'il convient que le Conseil examine annuellement si les montants maxima de l'indemnité compensatoire restent adaptés à l'objectif qui est assigné à cette mesure et qu'il modifie, le cas échéant, ces montants ;

considérant que les objectifs de la directive n° 72/159/CEE, relative à la modernisation des exploitations agricoles, doivent être poursuivis également dans les zones défavorisées, mais que le manque de capitaux et le coût élevé des investissements que doivent

consentir les exploitations de ces zones nécessitent l'octroi de conditions de financement plus favorables ;

considérant que les mêmes raisons justifient une majoration de l'encouragement, prévu à l'article 10 de la directive n° 72/159/CEE, à l'orientation des exploitations vers la production de viande bovine et ovine, sans, toutefois, que cette majoration puisse se traduire par des subventions trop élevées par rapport à l'importance du cheptel ;

considérant que l'indemnité compensatoire peut être considérée comme faisant partie intégrante du revenu de l'exploitation ; qu'il convient, par conséquent, eu égard à l'article 2 paragraphe 2 de la directive n° 72/159/CEE, de permettre à l'exploitant qui présente un plan de développement d'inclure le montant de celle-ci dans le revenu du travail à atteindre à l'achèvement de ce plan ;

considérant que, en raison notamment des difficultés particulières des zones agricoles défavorisées, il importe de faciliter la réalisation de l'objectif d'un revenu comparable dans ces zones agricoles par la prise en considération, dans le calcul du revenu à atteindre, d'une part plus importante du revenu provenant des activités non agricoles que celle prévue par la directive n° 72/159/CEE ; que, pour la même raison, il y a lieu, dans les zones agricoles défavorisées ayant une vocation touristique ou artisanale, d'inclure dans les investissements encouragés au titre du plan de développement des investissements limités de caractère touristique ou artisanal ;

considérant que la rationalisation des exploitations et la nécessité de l'entretien de l'espace naturel nécessitent l'octroi par les États membres d'aides aux investissements collectifs pour la production fourragère, à l'aménagement et à l'équipement collectif de pâturages et des alpages ;

considérant qu'il y a lieu d'arrêter les critères permettant de définir les régions dans lesquelles les États membres peuvent, selon l'article 14 paragraphe 2 sous b) de la directive n° 72/159/CEE, accorder des aides aux investissements dans les exploitations ne présentant pas de plan de développement ; qu'il y a lieu d'étendre cette faculté à l'ensemble des zones de montagne dans lesquelles les handicaps naturels sont les plus marqués et la nécessité de l'entretien de l'espace naturel la plus aiguë ; que, afin de ne pas compromettre la modernisation des exploitations dont le régime a, par ailleurs, été adapté, il convient de limiter ces aides ;

considérant qu'il est nécessaire d'améliorer les conditions de vie et de travail des agriculteurs et que les groupements d'entraide entre exploitations accomplissent, à cet égard, un rôle particulièrement utile ;

(1) JO n° L 96 du 23. 4. 1972, p. 1.

qu'ils doivent pouvoir bénéficier d'un soutien financier permanent de la part des pouvoirs publics ;

considérant qu'il importe, compte tenu de la structure d'âge de la population agricole dans les zones défavorisées, de faciliter l'installation des jeunes en octroyant, sous certaines conditions, une prime à la première installation ;

considérant que l'ensemble des mesures envisagées complète et adapte celles prévues par la directive n° 72/159/CEE et qu'elles font dès lors partie de l'action commune que constitue cette directive au sens de l'article 6 du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune <sup>(1)</sup>,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE :

### TITRE I

Instauration d'un régime particulier d'aides en faveur des zones agricoles défavorisées

#### Article premier

En vue d'améliorer la situation des revenus agricoles et d'assurer le maintien de l'activité agricole dans les zones de montagne et dans certaines autres zones défavorisées dans lesquelles cette activité est nécessaire pour assurer le maintien d'un minimum de peuplement et l'entretien de l'espace naturel, arrêtées selon la procédure prévue à l'article 2, les États membres sont autorisés à instaurer un régime particulier d'aides aux exploitations agricoles destiné à favoriser leurs activités et leur développement en tenant compte des handicaps naturels permanents affectant l'agriculture de ces zones.

#### Article 2

1. Les États membres communiquent à la Commission les limites des zones dans lesquelles ils se proposent d'appliquer le régime particulier d'aides visé à l'article 1<sup>er</sup> et susceptibles de faire partie de la liste communautaire des zones agricoles défavorisées, compte tenu des caractéristiques visées aux articles 3 et 4. Ils communiquent en même temps toutes les informations utiles relatives aux caractéristiques de ces zones.

2. Le Conseil arrête, selon la procédure prévue à l'article 43 du traité, la liste communautaire des zones agricoles défavorisées au sens des articles 3 et 4, dans lesquelles les États membres instaurent le régime particulier d'aides prévu à l'article 1<sup>er</sup>.

(<sup>1</sup>) JO n° L 94 du 28. 4. 1970, p. 13.

3. La liste communautaire des zones agricoles défavorisées peut être révisée annuellement.

#### Article 3

Les zones agricoles défavorisées de montagne, dans lesquelles l'activité agricole est nécessaire afin d'assurer l'entretien de l'espace naturel, composées de communes ou de parties de communes, doivent répondre aux caractéristiques suivantes :

1. Elles doivent être pourvues d'équipements collectifs suffisants concernant notamment les chemins d'accès aux exploitations, l'électricité et l'eau potable. À défaut de tels équipements, leur réalisation doit être prévue dans les programmes d'équipements publics.
2. Le revenu agricole moyen dans ces zones doit être inférieur aux deux tiers du revenu agricole national moyen.
3. Les communes ou parties de communes composant ces zones doivent répondre aux caractéristiques suivantes :
  - soit l'existence, dans la majeure partie du territoire, de fortes pentes telles que la mécanisation ne soit pas possible ou bien nécessite l'utilisation d'un matériel particulier,
  - soit l'existence de conditions climatiques difficiles se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie, inférieure à six mois, et de pentes qui limitent les possibilités de l'utilisation des terres et entraînant un accroissement des coûts des travaux.

#### Article 4

1. Les zones agricoles défavorisées menacées de dépeuplement et où l'entretien de l'espace naturel est nécessaire, composées de territoires agricoles homogènes du point de vue des conditions naturelles de production, doivent répondre aux caractéristiques suivantes :

- a) elles doivent être pourvues d'équipements collectifs suffisants concernant notamment les chemins d'accès aux exploitations, l'électricité, l'eau potable. À défaut de tels équipements, leur réalisation doit être prévue dans les programmes d'équipements publics ;
- b) ces zones doivent répondre, en outre, simultanément, aux caractéristiques suivantes :
  - revenu agricole moyen dans ces zones inférieur aux deux tiers du revenu agricole national moyen,

- terres peu productives, peu aptes à la culture et à l'intensification, dont les faibles potentialités ne peuvent être améliorées sans coûts excessifs et utilisables principalement pour l'élevage extensif,
- faible densité générale ou tendance à la régression d'une population, dépendante de manière prépondérante de l'économie agricole, dont la régression accélérée mettrait en cause la viabilité de la zone concernée et son peuplement.

2. Sont assimilés aux zones défavorisées, au sens du présent article, les zones réduites supportant des handicaps spécifiques, satisfaisant aux caractéristiques prévues au paragraphe 1 sous a) et b) premier tiret et dans lesquelles le maintien de l'activité agricole est nécessaire afin d'assurer la sauvegarde de l'espace naturel et leur vocation touristique, ou pour des motifs de protection côtière.

La superficie de l'ensemble de ces zones ne peut dépasser, dans un État membre, 2,5 % de la superficie de cet État.

#### Article 5

Le régime particulier d'aides visé à l'article 1<sup>er</sup> à appliquer dans les zones défavorisées arrêtées selon la procédure prévue à l'article 2 comporte l'ensemble des mesures suivantes :

- l'octroi des indemnités compensatoires des handicaps naturels permanents faisant l'objet du titre II,
- l'octroi, dans les conditions prévues au titre III, des aides aux investissements visées à l'article 8 de la directive n° 72/159/CEE aux exploitations en mesure de se développer,
- l'octroi des aides aux investissements collectifs prévues à l'article 11,
- l'octroi, aux groupements reconnus ayant pour but l'entraide entre exploitations visées à l'article 12 de la directive n° 72/159/CEE, d'une aide aux frais de leur fonctionnement, prévue à l'article 13,
- l'octroi, dans les conditions prévues à l'article 14, d'une prime d'installation pour les jeunes agriculteurs.

### TITRE II

#### Indemnité compensatoire

##### Article 6

Les États membres octroient en faveur des activités agricoles une indemnité compensatoire annuelle dans

les limites et sous les conditions prévues aux articles 7 et 8.

L'octroi d'indemnités compensatoires dépassant ces limites ou s'écartant de ces conditions est interdit.

#### Article 7

1. Les bénéficiaires des indemnités compensatoires sont les exploitants agricoles qui exploitent au moins 3 ha de SAU et s'engagent à poursuivre l'activité agricole pendant au moins 5 ans ; toutefois, l'exploitant âgé de 55 à 65 ans est libéré de cet engagement lorsqu'il cesse l'activité agricole dans les conditions de la directive n° 72/160/CEE.

2. Les États membres peuvent prévoir des conditions complémentaires à remplir par le bénéficiaire.

#### Article 8

1. Les États membres fixent les montants des indemnités compensatoires en fonction de la gravité des handicaps naturels permanents affectant l'activité agricole et dans les limites visées ci-dessous et sans que cette indemnité puisse être inférieure à 20 UC par unité de gros bétail (ci-après UGB) ou par hectare :

a) Lorsqu'il s'agit de production bovine, ovine et caprine, l'indemnité est calculée en fonction de l'importance du cheptel détenu. Toutefois, les vaches dont le lait est destiné à la commercialisation ne sont pas prises en considération pour ce calcul.

L'indemnité ne peut excéder 50 UC par UGB sans que son montant total puisse dépasser 50 UC par hectare de superficie fourragère totale de l'exploitation.

Le tableau de conversion des bovins, ovins et caprins en UGB figure à l'annexe 1 de la présente directive.

b) Lorsqu'il s'agit de productions autres que bovine, ovine et caprine, l'indemnité est calculée en fonction de la superficie exploitée, déduction faite de la superficie nécessaire à la production bovine, ovine et caprine et de celle consacrée à la production de froment et de la superficie constituant des plantations en plein de pommes, de poires ou de pêches excédant 50 ares par exploitation. Elle ne peut excéder 50 UC par hectare.

2. Le Conseil fixe chaque année les montants maxima indiqués ci-dessus selon la procédure prévue à l'article 43 du traité.

3. En fixant les modalités de la mise en œuvre du présent article, les États membres s'assurent des moyens d'un contrôle efficace des bases servant au calcul des indemnités versées aux bénéficiaires.

### TITRE III

#### Régime d'encouragement des exploitations agricoles en mesure de se développer

##### Article 9

1. La charge minimale du bénéficiaire du régime d'encouragement visé à l'article 8 paragraphe 2 de la directive n° 72/159/CEE en faveur des exploitants qui présentent un plan de développement répondant aux articles 2 et 4 de ladite directive est abaissée à 2 %.

La bonification du taux d'intérêt ou l'équivalent de cette aide sous forme d'une subvention en capital ou d'amortissements différés peut être supérieure à 5 %.

2. Le montant de la prime d'orientation visée à l'article 10 de la directive n° 72/159/CEE ainsi que les plafonds par exploitation prévus à la directive n° ... sont majorés d'un tiers. Cette majoration n'est octroyée qu'à condition qu'il y ait sur l'exploitation plus de 0,7 UGB par hectare de superficie fourragère.

3. Le bénéficiaire peut inclure l'indemnité compensatoire visée à l'article 5 dans le revenu du travail au sens de l'article 4 paragraphe 1 de la directive n° 72/159/CEE, à atteindre à l'achèvement du plan de développement.

##### Article 10

1. Le régime d'encouragement prévu aux articles 8 et 10 de la directive n° 72/159/CEE, modifié par l'article 8 paragraphes 1 et 2 de la présente directive, s'applique également lorsque le plan de développement ne correspond pas à la condition de l'article 4 paragraphe 4 sous b) de ladite directive prévoyant que le pourcentage maximum des revenus provenant de l'exercice des activités extra-agricoles ne peut dépasser 20 %, à condition toutefois que ce pourcentage n'excède pas 50 %.

2. Dans les zones agricoles défavorisées qui ont une vocation touristique ou artisanale, le régime d'encouragement visé à l'article 8 de la directive n° 72/159/CEE, modifié par l'article 9 paragraphe 1 de la présente directive, peut porter également sur des

investissements de caractère touristique ou artisanal réalisés sur l'exploitation agricole d'un montant ne dépassant pas 10 000 UC par exploitation.

### TITRE IV

#### Autres mesures en faveur des exploitations agricoles

##### Article 11

Les États membres octroient des aides aux investissements collectifs pour la production fourragère, à l'aménagement et à l'équipement collectif des pâturages et des alpages.

##### Article 12

1. Sans préjudice des dispositions de l'article 14 de la directive n° 72/159/CEE autres que celles du paragraphe 2 sous b) de cet article, les États membres peuvent octroyer des aides aux investissements dans les exploitations ne répondant pas aux conditions des articles 2 et 4 de ladite directive, modifiés par l'article 9 paragraphe 3 et l'article 10 paragraphe 1 de la présente directive.

2. Toutefois, ces aides ne peuvent être accordées que dans les limites suivantes :

— le montant des investissements pouvant bénéficier de l'aide ne peut dépasser 8 000 UC par exploitation,

— le montant de l'aide, quelle qu'en soit la forme, ne peut dépasser 50 % de l'investissement ni l'équivalent d'une subvention à fonds perdu de 3 000 UC.

##### Article 13

Les États membres octroient aux groupements reconnus ayant pour but l'entraide entre exploitations visées à l'article 12 de la directive n° 72/159/CEE, en remplacement de l'aide de démarrage prévue dans cet article, une aide annuelle destinée à couvrir une partie de leurs dépenses de fonctionnement.

Le montant de cette aide est déterminé en fonction du nombre de participants au groupement. Il couvre, la première année, 50 % des dépenses de fonctionnement, la deuxième année, 40 %, la troisième année, 30 %, et, pour les années suivantes, 20 %. Toutefois, l'aide par exploitation ne peut excéder 100 UC, 80 UC, 60 UC et 40 UC au cours des mêmes années.

*Article 14*

Les États membres octroient aux jeunes exploitants, âgés de moins de 38 ans, une prime pour la première installation, y compris celle résultant de la reprise de l'exploitation paternelle, sous la condition que le bénéficiaire dispose d'un plan de développement approuvé, répondant aux articles 2 et 4 de la directive n° 72/159/CEE modifiés par les articles 9 et 10 de la présente directive.

Le montant total de la prime ne peut excéder 5 000 UC ni être inférieur à 3 000 UC. Le versement du montant de la prime s'effectue par tranches annuelles pendant les trois années qui suivent l'installation.

**TITRE V****Dispositions financières et générales***Article 15*

L'ensemble des mesures prévues par la présente directive fait partie de l'action commune visée à l'article 15 de la directive n° 72/159/CEE.

*Article 16*

Le coût prévisionnel total de l'action visée à l'article 15 de la directive n° 72/159/CEE est augmenté de

659 millions d'unités de compte pour les cinq premières années.

*Article 17*

Sont éligibles au FEOGA, section orientation, dans le cadre de l'article 19 de la directive n° 72/159/CEE, les dépenses effectuées par les États membres dans le cadre des actions prévues aux articles 6 à 11 et 13 et 14.

Toutefois, le FEOGA, section orientation, rembourse aux États membres 50 % des dépenses éligibles relatives à l'aide prévue à l'article 6.

La participation de la Communauté aux dépenses éligibles relatives à l'aide prévue à l'article 11 ne peut dépasser 20 000 UC par investissement collectif et 100 UC par hectare de pâturage ou d'alpage aménagé ou équipé.

*Article 18*

Les États membres mettent en vigueur les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la présente directive dans un délai d'un an à compter de la date de sa notification.

*Article 19*

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

**ANNEXE 1**

Tableau de conversion des bovins, ovins, caprins en unités gros bétail (UGB)

Taureaux, vaches et autres bovins de plus de 2 ans	1,0 UGB
Bovins de 1 et 2 ans	0,7 UGB
Bovins de 3 à 12 mois	0,4 UGB
Brebis	0,15 UGB
Chèvres	0,15 UGB

III. DISPOSITIONS RELATIVES AU FONDS SOCIAL

---

## II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

## CONSEIL

## DÉCISION DU CONSEIL

du 1<sup>er</sup> février 1971

concernant la réforme du Fonds social européen

(71/66/CEE)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 126,

vu l'avis de la Commission <sup>(1)</sup>,

vu l'avis de l'Assemblée <sup>(2)</sup>,

vu l'avis du Comité économique et social <sup>(3)</sup>,

considérant que l'article 123 du traité impartit au Fonds social européen, ci-après dénommé « Fonds », la mission de promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs et que les dispositions actuellement en vigueur se sont révélées inadéquates pour permettre au Fonds de remplir cette mission d'une façon efficace ;

considérant que la poursuite de cette mission s'impose compte tenu des exigences du progrès social face à l'évolution technique ;

considérant l'interdépendance existant entre la politique économique et la politique sociale ;

considérant l'intérêt de poursuivre les efforts tendant à résorber le chômage et le sous-emploi structurels dont souffrent encore plusieurs régions de la Communauté ;

considérant aussi la nécessité d'intensifier à cet égard l'action préventive contre le chômage et le sous-emploi ;

considérant que le Fonds doit également contribuer à promouvoir les initiatives prises pour assurer à

tous les travailleurs un emploi qui corresponde le mieux à leurs capacités et pour assurer la continuité de l'emploi et du revenu ;

considérant qu'il est, par conséquent, nécessaire d'assurer une intervention du Fonds pour répondre à la fois à des situations résultant de décisions communautaires ou nécessitant une action communautaire et à des situations résultant indirectement du fonctionnement du marché commun ou entravant le développement harmonieux de la Communauté ;

considérant les dispositions prises par la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés <sup>(4)</sup>,

DÉCIDE :

I. SUPPRESSION DES CONCOURS PRÉVUS A L'ARTICLE 125 DU TRAITÉ

*Article premier*

Dans les conditions définies à l'article 10, les concours prévus à l'article 125 du traité ne sont plus octroyés.

II. DÉFINITION DES MISSIONS NOUVELLES DU FONDS

*Article 2*

Les missions nouvelles du Fonds, qui sont conformes aux objectifs définis à l'article 123 du traité, résultent des dispositions des articles 3, 4 et 5.

<sup>(1)</sup> JO n° C 131 du 13. 10. 1969, p. 4.

<sup>(2)</sup> JO n° C 2 du 8. 1. 1970, p. 7.

<sup>(3)</sup> JO n° C 26 du 4. 3. 1970, p. 6.

<sup>(4)</sup> JO n° L 94 du 28. 4. 1970, p. 19.

## A. Champ d'application personnel

*Article 3*

1. Les concours du Fonds peuvent être accordés en faveur de personnes qui appartiennent à la population active et qui sont appelées à exercer une activité salariée après avoir bénéficié d'une mesure relevant de la compétence du Fonds.

2. Dans des cas particuliers à décider par le Conseil, le concours du Fonds peut être accordé également en faveur de personnes qui sont appelées à exercer une activité non salariée.

## B. Domaines d'intervention

*Article 4*

1. Le Fonds peut intervenir lorsque la situation de l'emploi

- est affectée, ou menacée de l'être, soit par des mesures particulières arrêtées par le Conseil dans le cadre des politiques communautaires, soit par des actions convenues d'un commun accord pour favoriser la réalisation des objectifs de la Communauté, ou
- fait apparaître la nécessité d'une action commune spécifique pour mieux assurer l'adaptation de l'offre et de la demande de main-d'œuvre au sein de la Communauté.

L'intervention du Fonds est fondée sur une décision spécifique prise par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, cette dernière agissant soit de sa propre initiative, soit à la demande du Conseil, soit à la demande d'un ou de plusieurs États membres.

2. Le Conseil fonde les décisions spécifiques visées au paragraphe 1, notamment sur le fait que le déséquilibre constaté ou prévisible dans le domaine de l'emploi

- a une ampleur justifiant une intervention communautaire,
- est de nature telle qu'il entraîne ou est susceptible d'entraîner, pour un nombre important de travailleurs, la nécessité soit de changer d'emploi, soit d'acquiescer de nouvelles qualifications, soit de changer de domicile à l'intérieur de la Communauté.

Dans les décisions précitées, le Conseil :

- a) désigne les domaines ouverts aux interventions du Fonds ;

b) indique parmi les types d'aides qui sont définies par les dispositions réglementaires prévues à l'article 127 ceux qui peuvent bénéficier du concours du Fonds ;

c) détermine, le cas échéant, les catégories de personnes appelées à exercer une activité non salariée en faveur desquelles le Fonds peut octroyer son concours.

*Article 5*

1. Le Fonds peut intervenir également lorsque la situation de l'emploi est affectée, dans certaines régions, dans certaines branches économiques ou dans certains groupes d'entreprises, par des difficultés qui ne résultent pas d'une mesure particulière prise par le Conseil dans le cadre d'une politique communautaire, mais qui procèdent indirectement du fonctionnement du marché commun ou qui entravent le développement harmonieux de la Communauté.

Dans ce cas, les concours sont accordés pour l'élimination du chômage et du sous-emploi de longue durée à caractère structurel, pour la formation d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, ainsi que, par ailleurs, pour des actions tendant à l'insertion ou la réinsertion dans l'activité économique des handicapés, des travailleurs âgés, des femmes et des jeunes travailleurs.

2. Les dispositions réglementaires nécessaires à l'exécution de la présente décision et arrêtées conformément aux dispositions de l'article 127 du traité

- définissent les concours prévus au paragraphe 1 qui sont accordés dans l'immédiat pour répondre à des situations existant actuellement ou à des besoins qui nécessitent dès à présent une action pendant une période prolongée,
- déterminent les critères précis auxquels doivent répondre les actions ouvrant droit aux concours du Fonds.

Les concours ainsi définis sont accordés sans autre intervention du Conseil, sous la seule réserve de l'agrément prévu à l'article 7.

## C. Présentation par les États membres des projets ou des demandes d'intervention et agrément de la Commission

*Article 6*

Le ou les États membres intéressés présentent à la Commission les projets tendant à faire face à des situations visées à l'article 4 ainsi que les demandes préalables d'intervention tendant à répondre à des situations visées à l'article 5 ; chaque projet ou demande doit représenter un ensemble de mesures déterminées, à la fois dans leurs modalités, dans leur ampleur et dans leur durée.

**Article 7**

La Commission soumet les projets et les demandes d'intervention visées à l'article 6 à l'examen du Comité du Fonds social européen prévu à l'article 124 du traité et les agréee, dans le cadre des crédits disponibles, s'ils répondent aux conditions fixées dans le règlement pris en application des dispositions de l'article 127 du traité et dans les décisions prises par le Conseil sur la base de ce règlement.

**D. Taux d'intervention****Article 8**

1. Le concours du Fonds est accordé à raison de 50 % des dépenses éligibles en faveur d'actions réalisées par des administrations publiques, par des organismes de droit public et par des organismes paritaires sociaux chargés d'une mission d'intérêt public.
2. Le concours est accordé également en faveur d'actions réalisées par des organismes ou autres entités de droit privé, à la condition que les pouvoirs publics du ou des États membres intéressés garantissent la bonne fin des opérations. Dans ce cas, le Fonds intervient pour un montant égal à celui des dépenses assumées par les pouvoirs publics.

**E. Procédure budgétaire****Article 9**

1. Chaque année, sur la base de l'avant-projet établi par la Commission, sont inscrits dans le budget des Communautés européennes les crédits autorisés pour le fonctionnement du Fonds au cours de l'exercice en cause.

Le règlement financier pris en exécution des dispositions de l'article 209 du traité détermine les modalités selon lesquelles les dépenses peuvent être autorisées pour une période excédant de deux ans l'exercice en cause.

2. Les interventions du Fonds visées à l'article 4 et celles visées à l'article 5 font l'objet de crédits distincts.

Les crédits prévus pour les interventions visées à l'article 5 ne peuvent être inférieurs annuellement à 50 % de l'ensemble des crédits disponibles. Cette répartition des crédits est réexaminée par le Conseil dans le délai prévu à l'article 11, étant entendu qu'à la longue la plus grande partie des crédits disponibles doit être réservée aux interventions visées à l'article 4.

**III. DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES****Article 10**

1. Les dispositions de la présente décision sont applicables à partir de la date d'entrée en vigueur des dispositions réglementaires nécessaires à l'exécution de la présente décision et arrêtées conformément aux dispositions de l'article 127 du traité.
2. Le concours du Fonds prévu à l'article 125 du traité est maintenu en faveur des opérations terminées au plus tard à la date fixée par les dispositions réglementaires visées au paragraphe 1.

Les délais dans lesquels les États membres doivent présenter les demandes de remboursement relatives à ces opérations sont déterminés par les dispositions réglementaires précitées.

**Article 11**

Le Conseil réexamine la présente décision au plus tard cinq années après la date d'entrée en vigueur mentionnée à l'article 10 paragraphe 1. Le cas échéant, la présente décision est modifiée sur la base d'un nouvel avis de la Commission, fondé sur l'article 126 du traité.

**Article 12**

La présente décision entre en vigueur le cinquième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Fait à Bruxelles, le 1<sup>er</sup> février 1971.

*Par le Conseil*

*Le président*

M. SCHUMANN

## RÈGLEMENT (CEE) N° 2396/71 DU CONSEIL

du 8 novembre 1971

portant application de la décision du Conseil, du 1<sup>er</sup> février 1971, concernant la réforme du Fonds social européen

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 127,

vu la décision du Conseil, du 1<sup>er</sup> février 1971, concernant la réforme du Fonds social européen <sup>(1)</sup>,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis de l'Assemblée <sup>(2)</sup>,vu l'avis du Comité économique et social <sup>(3)</sup>,considérant que la décision du Conseil du 1<sup>er</sup> février 1971 définit, dans ses articles 4 et 5, deux types de situations justifiant l'intervention du Fonds social européen, ci-après dénommé « Fonds » ;

considérant que, dans le premier cas, c'est au Conseil qu'il appartient, sur proposition de la Commission, de désigner les domaines à ouvrir à l'intervention du Fonds et de définir les conditions et modalités spécifiques suivant lesquelles il intervient et que, dans le second cas, le Fonds peut intervenir selon des conditions et limites particulières à fixer dans le présent règlement ;

considérant qu'il y a lieu de régler les modalités générales d'action et de fonctionnement du Fonds, compte tenu des nouvelles missions définies par la décision du Conseil ci-dessus ;

considérant l'ampleur du chômage et du sous-emploi de longue durée à caractère structurel dans certaines régions de la Communauté ;

considérant la nécessité de promouvoir la formation d'une main-d'œuvre hautement qualifiée ;

considérant que la liste des aides susceptibles de donner lieu au concours du Fonds devra être arrêtée et modifiée en fonction des besoins par le Conseil selon une procédure qui permette de l'adapter rapidement aux besoins constatés ; qu'il convient à cet effet d'indiquer les groupes d'aides qui peuvent être pris en considération ;

considérant que les concours du Fonds doivent être accordés sur la base du coût réel des opérations et qu'il apparaît indiqué d'étudier, en fonction de l'expérience acquise au terme du premier exercice, la possibilité d'une réduction des disparités constatées ;

considérant qu'il importe de préciser les modalités de présentation et d'agrément des demandes et qu'il convient que le Conseil arrête des dispositions financières en matière de versement des concours et d'organisation des contrôles ;

considérant que, pour éclairer l'action du Conseil et de la Commission et les initiatives susceptibles d'être réalisées avec l'aide du Fonds, il peut être utile de procéder à des études préparatoires et à des expériences pilotes ;

considérant que les compétences du Comité du Fonds social européen doivent être adaptées en fonction des nouvelles missions du Fonds ;

considérant que doivent être fixées les conditions dans lesquelles seront liquidés les concours à octroyer au titre de l'article 125 du traité pour des opérations commencées avant la date d'entrée en vigueur du présent règlement,

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT :

## TITRE I

## Champ d'application

*Article premier*1. Sont susceptibles de bénéficier du concours du Fonds au titre de l'article 5 de la décision du Conseil du 1<sup>er</sup> février 1971, les opérations :

a) visant à résoudre les problèmes qui se posent dans des régions où le retard du développement ou le déclin des activités dominantes entretiennent un déséquilibre grave et prolongé de l'emploi, ou

b) visant à faciliter l'adaptation aux exigences du progrès technique des branches d'activité économique où ce progrès entraîne des modifications importantes des effectifs et des connaissances professionnelles, ou

<sup>(1)</sup> JO n° L 28 du 4.2.1971, p. 15.<sup>(2)</sup> JO n° C 66 du 1.7.1971, p. 22.<sup>(3)</sup> JO n° C 88 du 6.9.1971, p. 6.

c) menées en raison de modifications importantes des conditions de production ou d'écoulement des produits dans des groupes d'entreprises ayant la même activité ou des activités connexes, qui se trouvent ainsi contraints de cesser, de réduire ou de transformer leur activité d'une manière définitive.

2. Dans les conditions et limites fixées au paragraphe 1, peuvent bénéficier du concours du Fonds les opérations :

a) tendant à l'élimination du chômage et du sous-emploi de longue durée à caractère structurel, en faveur des personnes sans emploi ou qui le seraient dans un délai certain, ainsi que des personnes en situation de sous-emploi ou amenées à cesser une activité non salariée ;

b) visant à la formation de la main-d'œuvre dont la qualification doit être adaptée pour lui permettre d'exercer des professions hautement qualifiées ;

c) tendant à l'insertion ou à la réinsertion dans l'activité économique, après que les services de l'emploi du ou des États membres intéressés aient reconnu le bien-fondé de ces opérations :

— des travailleurs reconnus difficiles à reclasser en raison de leur âge,

— des femmes de plus de 35 ans désireuses d'exercer une activité professionnelle pour la première fois ou après une interruption qui a rendu leur qualification inadaptée à la demande,

— des jeunes de moins de 25 ans sans emploi en raison d'un manque de qualification ou d'une qualification inadaptée à la demande.

3. Indépendamment des conditions et limites fixées au paragraphe 1, peuvent bénéficier du concours du Fonds les opérations en faveur des handicapés dont on présume qu'ils pourront exercer une activité professionnelle après réhabilitation fonctionnelle et adaptation ou réadaptation professionnelle.

4. Ces opérations doivent concourir, sauf dans des cas exceptionnels, à la mise en œuvre d'un programme spécifique tendant à remédier aux causes du déséquilibre affectant l'emploi et établi pour la région, la branche économique, les groupes d'entre-

prises ou les catégories de personnes concernés. Ce programme fait ressortir notamment le contexte économique des actions qu'il organise et en précise les objectifs et les moyens.

#### Article 2

Pour chaque exercice, 60 % des crédits disponibles pour des concours du Fonds au titre de l'article 5 de la décision du 1<sup>er</sup> février 1971 sont réservés en priorité aux opérations ayant pour objectif d'éliminer le chômage et le sous-emploi de longue durée à caractère structurel dans les régions visées à l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 1 sous a).

#### TITRE II

#### Moyens et modalités d'intervention du Fonds

#### Article 3

1. La liste des aides qui peuvent bénéficier du concours du Fonds au titre des articles 4 et 5 de la décision du Conseil du 1<sup>er</sup> février 1971 est établie et modifiée selon les besoins par le Conseil, à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission.

2. Cette liste peut contenir des aides relevant d'un ou de plusieurs des groupes suivants, et destinées à :

a) faciliter la formation des personnes qui ont besoin d'acquérir, d'élargir, d'adapter et d'améliorer des connaissances et capacités professionnelles ;

b) faciliter le déplacement des personnes contraintes à changer de lieu de résidence pour exercer une activité professionnelle et de leur famille, ainsi que leur intégration dans le nouveau milieu social et professionnel ;

c) maintenir, pendant une période déterminée, le revenu des personnes qui ont perdu leur emploi, ou dont l'activité est réduite ou suspendue, et qui sont dans l'attente d'une formation ou d'un emploi ;

d) favoriser l'information et l'orientation des personnes à la recherche d'un emploi ou d'un réemploi ;

e) éliminer les obstacles qui rendent difficile l'accès de certaines catégories de travailleurs défavorisés à des emplois disponibles ;

- f) promouvoir de meilleures conditions pour l'emploi dans les régions dont le développement est retardé.

Le concours du Fonds ne peut pas être accordé pour financer la première formation des jeunes immédiatement après la fin de leur scolarité obligatoire ; cependant, le concours du Fonds peut être accordé en faveur de jeunes qui, étant disponibles sur le marché de l'emploi, ne peuvent pas trouver d'occupation en raison de leur manque de qualification ou parce qu'ils disposent de qualifications pour lesquelles il n'y a pas de demande.

3. La Commission accorde les concours du Fonds sur la base du coût réel des opérations.

Au vu des résultats de l'activité du Fonds et des constatations faites par la Commission au terme du premier exercice, le Conseil, sur proposition de la Commission, réexamine les bases sur lesquelles les concours du Fonds seront accordés, notamment en vue d'étudier la possibilité de réduire les disparités éventuelles entre les concours octroyés par le Fonds par rapport aux coûts réels.

#### Article 4

Pour l'application de l'article 8 paragraphe 2 de la décision du Conseil du 1<sup>er</sup> février 1971, chaque État membre adresse à la Commission, qui en assure la publication au *Journal officiel des Communautés européennes*, la liste des pouvoirs publics habilités par lui à intervenir financièrement en faveur d'actions réalisées par des organismes ou autres entités de droit privé et à garantir la bonne fin de leurs opérations.

#### Article 5

1. Les États membres intéressés sont seuls compétents pour transmettre à la Commission les demandes de concours du Fonds ; ils précisent, pour chaque demande, la nature juridique qu'ils reconnaissent aux administrations, organismes ou entités appelés à réaliser les opérations en cause.

2. Toute demande de concours est introduite préalablement à la réalisation de l'opération. Elle décrit le projet d'opération et précise notamment les objectifs, les modalités, la durée, le responsable du financement et de la réalisation, les catégories de personnes intéressées, le coût prévisible, le mode de financement, l'échelonnement par année des dépenses, les types d'aides dont l'utilisation est prévue ; elle donne toutes autres indications utiles pour apprécier la portée et l'efficacité de l'opération et en reconnaître le dispositif au cours des contrôles éventuels. La demande fait état des conditions dans

lesquelles les partenaires sociaux ont participé à l'élaboration du projet d'opération.

Les opérations qui font l'objet d'une demande de concours doivent être compatibles avec les objectifs économiques et sociaux poursuivis par la Communauté.

Dans les cas de demandes de concours faites au titre de l'article 5 de la décision du Conseil du 1<sup>er</sup> février 1971, sont également données les informations permettant de constater que les conditions et limites prévues à l'article 1<sup>er</sup> sont remplies et respectées.

#### Article 6

L'agrément de la Commission, prévu à l'article 7 de la décision du Conseil du 1<sup>er</sup> février 1971, porte sur la conformité des demandes de concours aux dispositions du présent règlement et aux décisions prises par le Conseil et par la Commission pour leur exécution.

#### Article 7

1. La Commission peut utiliser des crédits inscrits à cet effet au budget des Communautés pour promouvoir, réaliser ou aider financièrement des études préparatoires et des expériences pilotes afin d'éclairer le Conseil et la Commission dans le choix des domaines à ouvrir aux interventions du Fonds et de permettre aux États membres et aux responsables d'opérations de choisir les types d'aides les plus efficaces et d'en organiser au mieux l'utilisation.

2. Les expériences pilotes sont financées par la Commission et les administrations ou les organismes publics ou privés intéressés.

La participation de la Commission ne peut excéder 50 % du coût réel.

La Commission, préalablement à la réalisation de ces expériences pilotes, recueille l'accord du ou des États membres sur le territoire duquel, ou desquels, elles doivent se dérouler.

3. Sont considérées comme expériences pilotes au sens du présent article celles qui portent sur un nombre de postes de travail non supérieur à 30.

#### Article 8

1. L'agrément des demandes de concours du Fonds implique l'obligation de la Commission d'engager les dépenses correspondantes dans les conditions prévues au règlement financier.

2. Les concours accordés sont versés au fur et à mesure du déroulement des opérations.
3. Le Conseil arrête, conformément à l'article 209 du traité, les dispositions financières nécessaires à l'application du présent article.

## TITRE III

## Le Comité du Fonds social européen

## Article 9

1. Le Comité prévu à l'article 124 du traité est consulté sur toute question importante intéressant l'activité du Fonds; il reçoit les informations utiles en vue de cette consultation.
2. Dans le cas où la Commission s'écarte d'un avis du Comité, elle doit, dans un délai de six semaines, informer le Comité des raisons qui ont motivé sa décision.
3. Le Comité peut, de sa propre initiative, présenter des avis à la Commission.
4. Le Comité est régulièrement informé des divers aspects de la politique générale de la Communauté en matière économique et sociale et des travaux du Comité permanent de l'emploi susceptibles d'intéresser l'activité du Fonds.

## Article 10

La Commission prend l'avis préalable du Comité sur :

- a) l'avant-projet du titre du budget des Communautés relatif au Fonds;
- b) les propositions au Conseil tendant à l'ouverture des domaines d'intervention, en application de l'article 4 de la décision du 1<sup>er</sup> février 1971;
- c) toutes propositions au Conseil et tous règlements relatifs à l'activité du Fonds;
- d) les demandes de concours présentées en vue de l'agrément;
- e) l'opportunité de promouvoir, réaliser ou aider financièrement une expérience pilote;
- f) l'opportunité de modifier le présent règlement et les éventuelles propositions à cet effet;

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le 8 novembre 1971.

- g) l'opportunité d'une nouvelle mise en œuvre de l'article 126 du traité.

## TITRE IV

## Dispositions générales

## Article 11

Dans le cadre des compétences qu'elle détient en vertu du traité et notamment de l'article 124, la Commission doit, en étroite coopération avec les autorités compétentes des États membres et sans préjudice des dispositions qui seront arrêtées sur la base de l'article 209 du traité, veiller au contrôle de l'emploi des fonds attribués en application du présent règlement.

## Article 12

1. Les concours du Fonds prévus à l'article 125 du traité sont octroyés, selon les dispositions du règlement n° 9 du Conseil du 25 août 1960<sup>(1)</sup>, modifié en dernier lieu par le règlement n° 37/67/CEE<sup>(2)</sup>, pour les opérations commencées avant la date d'entrée en vigueur du présent règlement et terminées avant l'expiration du semestre de l'année civile en cours à cette date.

2. Les dépenses nécessaires à l'octroi de ces concours font l'objet de crédits inscrits au titre « Fonds social européen » du budget des Communautés.

## Article 13

Sans préjudice de l'article 127 du traité, la Commission est chargée de prendre les mesures nécessaires à l'exécution des règles établies par le présent règlement.

## Article 14

Le règlement n° 9 est abrogé, sous réserve des dispositions de l'article 12 du présent règlement.

## Article 15

Le présent règlement entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1972 ou, si la réglementation financière nécessaire n'entre pas en vigueur à cette date, à la date d'entrée en vigueur de celle-ci.

Par le Conseil

Le président

A. MORO

<sup>(1)</sup> JO n° 56 du 31.8.1960, p. 1189/60.

<sup>(2)</sup> JO n° 33 du 24.2.1967, p. 526/67.

REGLEMENT (CEE) N° 2397/71 DU CONSEIL  
du 8 novembre 1971  
relatif aux aides susceptibles de faire l'objet d'un concours du Fonds social  
européen (O)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne,

vu le règlement (CEE) n° 2396/71 du Conseil, du 8 novembre 1971, portant application de la décision du Conseil, du 1er février 1971 concernant la réforme du Fonds social européen, et notamment son article 4,

vu la proposition de la Commission,

considérant qu'il y a lieu d'établir la liste des aides susceptibles d'être mises en oeuvre pour la réalisation d'opérations auxquelles le Fonds social européen accorde son concours conformément aux dispositions de l'article 4 de la décision du Conseil, du 1er février 1971, concernant la réforme du Fonds social européen (1) ;

considérant qu'il y a lieu également de préciser les aides susceptibles d'être utilisées pour les opérations financées au titre de l'article 5 de la décision du Conseil du 1er février 1971 ;

considérant que, conformément à l'article 123 du traité, ces aides doivent promouvoir les facilités d'emploi, ainsi que la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs à l'intérieur de la Communauté ; que, à cet effet, il importe que les aides permettent aux personnes visées à l'article 3 de la décision du Conseil du 1er février d'adapter leur qualification, d'accepter le déplacement de leur lieu de travail et de résidence et de saisir les occasions les plus adéquates d'utiliser leurs connaissances professionnelles,

A ARRETE LE PRESENT REGLEMENT :

Article premier

La liste des aides prévues à l'article 3 paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 2396/71 est établi comme suit :

A 1 - Aides à la préparation, au fonctionnement et à la gestion de stages de formation, y compris la formation du personnel enseignant, destinées à couvrir :

A 10 - les dépenses de personnel ;

---

(O) JO n° L 249 du 10.11.1971, p. 58.

(1) JO n° L 28 du 4.2.1971, p. 15.

A 11 - les dépenses de location ou d'amortissement de matériel et d'équipement et les dépenses entraînées par l'utilisation de petit matériel, de matériaux et de moyens pédagogiques et didactiques ;

A 12 - les dépenses de location ou d'amortissement des bâtiments, les dépenses d'administration, d'assurances, d'entretien, de chauffage, d'éclairage et d'énergie.

Les dépenses d'amortissement relatives à des opérations réalisées dans des régions dont le développement est retardé au sens de l'article 1er paragraphe 1 sous a) du règlement (CEE) n° 2394/71 peuvent être calculées sur une période de six années.

A 2 - Aides pour faciliter la participation aux stages, destinées à couvrir pendant la durée de la formation :

A 20 - les dépenses nécessaires pour assurer aux stagiaires un revenu, d'une part, et, d'autre part, le maintien, l'acquisition et le recouvrement du droit aux prestations légales ou conventionnelles prévues en cas de maladie, de maternité, de décès, d'invalidité, de vieillesse, d'accident de travail, de maladie professionnelle, de chômage et de charges familiales. Les prestations elles-mêmes ne peuvent pas faire l'objet du concours du Fonds ;

A 21 - les dépenses de logement et de nourriture ;

A 22 - les dépenses de transport ;

A 23 - les dépenses relatives au matériel didactique individuel, aux vêtements de travail, aux primes d'encouragement, d'assiduité et de fin de stage, aux bourses, ainsi que les frais relatifs aux examens d'orientation et au contrôle des connaissances.

A 24 - les dépenses nécessaires à l'octroi d'une indemnité versée par des entreprises s'installant dans des régions dont le développement est retardé, aux travailleurs nouvellement embauchés. Cet octroi a pour but d'assurer au travailleur une pleine rémunération ; le montant de l'indemnité peut être pris en charge pendant une durée maximum de six mois et à concurrence de 30 % du salaire moyen brut constaté dans l'entreprise pour les emplois correspondants.

Les travailleurs en cause doivent recevoir un complément de formation professionnelle dans l'entreprise ou être dans l'incapacité, par manque d'expérience pratique, d'assurer le rendement attendu des qualifications constatées à l'embauchage.

B 1 - Aides en faveur de personnes contraintes à changer de lieu de résidence pour exercer une activité professionnelle, destinées à couvrir :

B 10 - les frais de voyage, y compris ceux des personnes à charge ;

B 11 - les dépenses de transport de mobilier ;

B 12 - les dépenses de réinstallation ;

B 13 - les autres dépenses résultant du déplacement, notamment, durant une période déterminée, celles occasionnées par la séparation de la famille.

B 2-- Aides pour faciliter l'intégration dans le nouveau milieu social et professionnel des personnes contraintes de changer de lieu de résidence pour exercer une activité professionnelle ainsi que des membres de leur famille, destinées à couvrir :

B 20 - les dépenses pour les prestations reçues de services d'accueil, d'information et d'orientation ;

B 21 - les dépenses pour les prestations reçues de foyers accueillant les jeunes contraints de quitter le domicile familial afin d'exercer une activité professionnelle ;

B 22 - les dépenses d'enseignement linguistiques ;

B 23 - les dépenses pour l'adaptation aux conditions d'exercice de l'activité professionnelle, notamment aux règles de sécurité.

B 24 - Règlement n° 1761/74 du 27 juin 1974 (1),

#### Article premier

Les dépenses pour les cours d'enseignement adapté dispensés aux enfants des travailleurs migrants ; l'aide ne couvre pas le coût de l'enseignement normal.

C 1 - Aides pour éliminer les obstacles qui rendent difficile l'accès de certaines catégories de travailleurs défavorisés à des emplois disponibles, destinées à couvrir :

C 10 - les dépenses nécessaires pour l'adaptation de postes de travail aux personnes handicapées ;

C 11 - les dépenses nécessaires pour la réhabilitation fonctionnelle des handicapés en vue de l'acquisition de capacités professionnelles, à l'exclusion des frais médicaux ;

C 12 - les dépenses nécessaires pour contribuer à maintenir le niveau des salaires des travailleurs âgés faisant l'objet de mesures de réadaptation professionnelle ; la prestation, qui couvre une période maximum de six mois, concerne les travailleurs dont l'âge va de cinquante ans révolu jusqu'à l'âge légal pour l'obtention d'une pension de vieillesse.

#### Article 2

1. Pour des raisons de commodité administrative, certaines dépenses relatives aux types d'aides A 1 et A 2 peuvent être présentées globalement à la Commission, à la condition que la nature de chacune de ces dépenses puisse être identifiée.

---

(1) JO n° L 185, p. 1.

2. Pour certaines aides, la Commission peut fixer le montant maximum du concours du Fonds ou déterminer une méthode de calcul des dépenses donnant lieu à intervention ; un montant maximum du concours du Fonds est fixé pour les aides B 12, B 13, B 20, B 21, C 11 et C 12 .

#### Article 3.

Règlement n° 01761/74 du 27 juin 1974, art. 2 (J.O. n°L 185, p.1).  
Au titre de l'article 5 de la décision du Conseil du 1er février 1971, concernant la réforme du Fonds social européen, le Fonds peut concourir au financement d'opérations mettant en oeuvre les aides énumérées à l'article 1er, à l'exception de l'aide B. 24.

#### Article 4.

Le présent règlement entre en vigueur à la date à laquelle le règlement (CEE) n°2396/71 entre en vigueur.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre.

Fait à Bruxelles, le 8 novembre 1971.

Par le Conseil,  
Le président  
A. MORO.

## RÈGLEMENT (CEE) N° 2398/71 DU CONSEIL

du 8 novembre 1971

concernant le concours du Fonds social européen en faveur de personnes qui sont appelées à exercer une activité non salariée

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT :

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 127,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis de l'Assemblée,

vu l'avis du Comité économique et social,

considérant que, conformément à l'article 3 paragraphe 2 de la décision du Conseil, du 1<sup>er</sup> février 1971, concernant la réforme du Fonds social européen (1), il appartient au Conseil de décider dans quels cas particuliers le concours du Fonds peut être accordé en faveur de personnes qui sont appelées à exercer une activité non salariée ;

considérant que les personnes handicapées doivent se voir ouvrir les plus larges possibilités d'insertion dans la vie professionnelle ; que les personnes directement occupées dans une activité non salariée en agriculture doivent se voir ménager les possibilités d'exercer une profession indépendante,

*Article premier*

1. Le concours du Fonds social peut être accordé, dans les conditions prévues à l'article 5 de la décision du Conseil du 1<sup>er</sup> février 1971 et aux dispositions d'application de cet article, pour des opérations réalisées en faveur :

- des personnes handicapées, ou
- des personnes directement occupées dans une activité non salariée en agriculture,

qui, après avoir bénéficié d'une de ces opérations, sont appelées à exercer une activité non salariée.

2. Tous les six mois, la Commission fait rapport au Conseil sur les opérations réalisées au titre du présent article.

*Article 2*

Le présent règlement entre en vigueur à la date à laquelle le règlement (CEE) n° 2396/71 du Conseil, du 8 novembre 1971, portant application de la décision du Conseil, du 1<sup>er</sup> février 1971 concernant la réforme du Fonds social européen (2) entre en vigueur.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le 8 novembre 1971.

Par le Conseil

Le président

A. MORO

(1) JO n° L 28 du 4.2.1971, p. 15.

(2) Voir p. 54 du présent Journal officiel.

## DÉCISION DU CONSEIL

du 19 décembre 1972

relative à l'intervention du Fonds social européen en faveur de personnes qui quittent l'agriculture pour exercer une activité extra-agricole

(72/428/CEE)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne,

vu la décision du Conseil, du 1<sup>er</sup> février 1971, concernant la réforme du Fonds social européen <sup>(1)</sup>, et notamment ses articles 3 et 4,

vu la proposition de la Commission,

considérant que les modalités d'action et de fonctionnement du Fonds sont définies par le règlement (CEE) n° 2396/71 du Conseil, du 8 novembre 1971, portant application de la décision du Conseil, du 1<sup>er</sup> février 1971, concernant la réforme du Fonds social européen <sup>(2)</sup> ;considérant que, dans la directive du Conseil, du 17 avril 1972, concernant l'information socio-économique et la qualification professionnelle des personnes travaillant dans l'agriculture <sup>(3)</sup>, il est expressément indiqué à l'article 12 paragraphe 2 quatrième tiret que le régime d'aides instauré en faveur des personnes travaillant dans l'agriculture et qui désirent se destiner à une activité extra-agricole — article 7 de la directive — n'est applicable que jusqu'au moment où sera mise en vigueur la décision à prendre par le Conseil au titre de l'article 4 de la décision du Conseil du 1<sup>er</sup> février 1971 ;

considérant que le déséquilibre constaté dans le domaine de l'emploi agricole revêt une ampleur qui est de nature à entraîner, pour un nombre important de personnes, la nécessité de changer d'emploi, d'acquies à cette fin de nouvelles qualifications et parfois de changer de domicile ;

considérant que les mesures concernant les aides structurelles aux agriculteurs ne pourront être pleinement efficaces que si le Fonds social européen offre

aux personnes qui quittent l'agriculture la possibilité d'acquies de nouvelles qualifications professionnelles ;

considérant que la réforme du Fonds social européen décidée par le Conseil permet de contribuer aux charges financières résultant des initiatives qui se développent ou se développeront dans les États membres, dans le but de favoriser le réemploi et la mobilité géographique et professionnelle des personnes qui cessent une activité qu'elles exercent directement et à titre principal dans l'agriculture ;

considérant que l'exercice des activités non salariées est, dans certains cas, mieux adapté à la mentalité et aux aptitudes de personnes ayant travaillé dans l'agriculture ;

considérant que les opérations tendant à faciliter l'emploi et la mobilité géographique et professionnelle de personnes qui quittent l'agriculture doivent concourir, sauf dans des cas exceptionnels, à la mise en œuvre d'un programme qui fasse ressortir notamment le contexte économique des actions qu'il organise et en précise les objectifs et les moyens,

DÉCIDE :

*Article premier*

1. Sont susceptibles de bénéficier du concours du Fonds, au titre de l'article 4 de la décision du Conseil du 1<sup>er</sup> février 1971, les opérations tendant à faciliter l'emploi et la mobilité géographique et professionnelle de personnes qui cessent une activité qu'elles exercent directement et à titre principal dans l'agriculture pour exercer une activité extra-agricole salariée.

2. Sont également susceptibles de bénéficier du concours du Fonds, dans les conditions prévues au paragraphe 1, les opérations effectuées en faveur de personnes appelées à exercer une activité extra-agricole non salariée.

<sup>(1)</sup> JO n° L 28 du 4. 2. 1971, p. 15.<sup>(2)</sup> JO n° L 249 du 10. 11. 1971, p. 54.<sup>(3)</sup> JO n° L 96 du 23. 4. 1972, p. 15.

*Article 2*

Pour bénéficier du concours du Fonds, les opérations intéressant les personnes visées à l'article 1<sup>er</sup> doivent concourir, sauf dans des cas exceptionnels, à la mise en œuvre d'un programme qui fasse ressortir notamment le contexte économique des actions qu'il organise et en précise les objectifs et les moyens.

*Article 3*

Peuvent faire l'objet du concours du Fonds, au titre de la présente décision, les aides dont la liste a été établie par le règlement (CEE) n° 2397/71 du Conseil, du 8 novembre 1971, relatif aux aides susceptibles de

faire l'objet d'un concours du Fonds social européen (1).

*Article 4*

La présente décision entre en vigueur le cinquième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Fait à Bruxelles, le 19 décembre 1972.

*Par le Conseil*

*Le président*

T. WESTERTERP

(1) JO n° L 249 du 10. 11. 1971, p. 58.

SECTION III

III. DISPOSITIONS A PORTEE GENERALE.

CONSEILRESOLUTION du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres du 22 mars 1971 concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté (1)

Le Conseil des Communautés européennes et les représentants des gouvernements des Etats membres,

Vu le communiqué final de la conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des 1er et 2 décembre 1969 à La Haye, et notamment le point 8 marquant la volonté de ces chefs d'Etat ou de gouvernement d'aboutir à un développement de la Communauté en une union économique et monétaire par la mise en oeuvre d'un plan par étapes,

Vu les conclusions communes du rapport intérimaire (2) du groupe institué par décision du Conseil du 6 mars 1970 et placé sous la présidence de M. Pierre Werner, président et ministre des finances du gouvernement luxembourgeois, et que le Conseil a faites siennes lors de sa 116e session les 8 et 9 juin 1970,

A savoir que :

- l'objectif final fixé par la conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement, est apparu comme un objectif qui peut être atteint dans le courant de la présente décennie, à condition de bénéficier d'un appui politique permanent des gouvernements ;

- l'union économique et monétaire signifie que les principales décisions de politique économique seront prises au niveau communautaire et donc que les pouvoirs nécessaires seront transférés du plan national au plan de la Communauté. Son aboutissement pourra être l'adoption d'une monnaie unique qui garantira l'irréversibilité de l'entreprise;

-- entre le point de départ et le point d'arrivée, de nombreuses actions devront être accomplies de façon parallèle et progressive sur un ensemble de fronts. Certaines actions impliquent une modification du Traité de Rome dont importe de mener à bonne fin les tra-

(1) J.O.C.E., n° C 28 du 27 mars 1971, p. 282.

(2) J.O.C.E., n° C 94 du 23 juillet 1970, p. 8 et seq.

vaux préparatoires dès la première étape. Toutefois les dispositions actuelles permettent déjà des progrès substantiels;

- la première étape devra commencer le 1er janvier 1971 et être réalisée dans un délai déterminé; sur le plan technique, un délai de trois ans paraît approprié. Cette étape sera destinée à rendre les instruments communautaires de plus en plus opérationnels et à marquer un début d'individualité de la Communauté au sein du système monétaire international;

- la première étape ne peut être considérée comme un objectif en soi; elle est indissociable du processus complet d'intégration économique et monétaire. Elle doit donc être engagée avec la détermination de parvenir à l'objectif final;

- cette première étape doit comporter un renforcement des procédures de consultation suivant des méthodes qui restent encore à déterminer; la politique budgétaire des Etats membres doit être menée en fonction des objectifs communautaires; une certaine harmonisation doit intervenir dans le domaine fiscal; la politique de la monnaie et du crédit doit être fortement coordonnée et l'intégration des marchés financiers doit être intensifiée;

- la Communauté devra progressivement adopter des positions communes dans les relations monétaires avec les pays tiers et les organisations internationales; en particulier, elle ne devra pas se prévaloir dans les relations de change entre pays membres de dispositions éventuelles permettant un assouplissement du système international des changes;

Vu les suggestions formulées par ce groupe dans son rapport final, et partageant les vues exprimées quant aux éléments indispensables à l'existence d'une union économique et monétaire et aux conséquences de politique économique qu'une telle union implique ;

Conscients de la signification politique profonde de la réalisation de l'union économique et monétaire pour la Communauté et les Etats membres qui la composent ;

Désireux de consacrer le caractère irréversible de l'action que les chefs d'Etat ou de gouvernement ont décidé d'entreprendre en vue de la création d'une union économique et monétaire: - vu le projet de la Commission; - vu l'avis de l'Assemblée;

Adoptent la présente résolution :

## I.

Afin d'assurer à la fois une croissance satisfaisante, le plein emploi et la stabilité à l'intérieur de la Communauté de remédier aux déséquilibres structurels et régionaux qui s'y manifestent et de renforcer la contribution de celle-ci à la coopération économique et monétaire internationale et de parvenir ainsi à une Communauté de stabilité et de croissance, le Conseil et les représentants des gouvernements des Etats membres expriment leur volonté politique de mettre en place, au cours des dix prochaines années, une union économique et monétaire selon un plan par étapes débutant le 1er janvier 1971.

Les actions à mener à bien doivent être telles que, au terme de ce processus la Communauté :

1. constitue une zone à l'intérieur de laquelle les personnes, les biens les services et les capitaux circulent librement et sans distorsion de concurrence, sans pour autant engendrer des déséquilibres structurels et régionaux et dans les conditions propres à permettre aux agents économiques de développer leur activité à l'échelle communautaire;

2. forme un ensemble monétaire individualisé au sein du système international, caractérisé par la convertibilité totale et irréversible des monnaies, l'élimination des marges de fluctuation des cours de change, la fixation irrévocable des rapports de parité, conditions indispensables à la création d'une monnaie unique, et comportant une organisation communautaire des banques centrales;

3. détienne dans le domaine économique et monétaire les compétences et responsabilités permettant à ses institutions d'assurer la gestion de l'union. A cette fin, les décisions de politique économique requises sont prises au niveau communautaire et les pouvoirs nécessaires sont attribués aux institutions de la Communauté.

La répartition des compétences et responsabilités entre les institutions de la Communauté, d'une part, et les Etats membres, d'autre part, s'effectue en fonction de ce qui est nécessaire à la cohésion de l'union et à l'efficacité de l'action communautaire.

Les institutions de la Communauté sont mises en mesure d'exercer leurs responsabilités en matière économique et monétaire avec efficacité et rapidité.

Les politiques communautaires mises en oeuvre dans le cadre de l'union économique et monétaire sont soumises aux délibérations et au contrôle de l'Assemblée.

L'organisation communautaire des banques centrales concourt, dans le cadre de ses responsabilités propres, à la réalisation des objectifs de stabilité et de croissance de la Communauté.

Les principes définis ci-dessus sont appliqués aux matières suivantes :

- la politique monétaire et du crédit interne de l'union;
- la politique monétaire à l'égard du monde extérieur;
- la politique à l'égard du marché unifié des capitaux et des mouvements des capitaux à destination et en provenance des pays tiers;
- la politique budgétaire et fiscale dans ses relations avec la politique de stabilité et de croissance; en ce qui concerne la politique budgétaire proprement dite, sont déterminées au niveau communautaire les marges à l'intérieur desquelles doivent se situer les éléments essentiels de l'ensemble des budgets publics, et notamment la variation de leur volume, l'ampleur des soldes et les modes de financement et d'utilisation de ces derniers;
- les actions nécessaires sur le plan structurel et régional dans le cadre d'une politique communautaire disposant de moyens appropriés, afin de contribuer elles aussi au développement équilibré de la Communauté et en vue notamment de résoudre les problèmes les plus importants.

## II

Au fur et à mesure que des progrès sont réalisés pour se rapprocher de l'objectif final, des instruments communautaires sont créés chaque fois qu'ils apparaissent nécessaires pour prendre la relève ou compléter l'action des instruments nationaux.

Dans tous les domaines, les actions à entreprendre sont interdépendantes et se renforcent mutuellement; en particulier, le développement de l'unification monétaire doit s'appuyer sur des progrès parallèles dans le domaine de la convergence, puis de l'unification des politiques économiques.

## III

Afin d'atteindre ces objectifs, le Conseil et les représentants des gouvernements des Etats membres sont convenus d'engager, à compter du 1er janvier 1971, un ensemble d'actions à réaliser au cours d'une première étape d'une durée de trois années.

1. Le Conseil fixe, sur proposition de la Commission, les dispositions relatives à un renforcement de la coordination des politiques économiques à court terme de nature à assurer à celle-ci

une réelle efficacité, et notamment grâce à l'intensification et à la généralisation des consultations préalables et obligatoires. Cette coordination des politiques économiques à court terme tient compte des orientations des programmes de politique économique à moyen terme.

A cette fin, le Conseil est convenu d'arrêter, sur proposition de la Commission qui consulte au préalable les partenaires sociaux dans le cadre du Comité économique et social ou éventuellement selon d'autres procédures, les grandes lignes de la politique économique au niveau communautaire et les orientations quantitatives pour les éléments essentiels des budgets publics.

En vue de faciliter la coordination des politiques économiques, le Conseil est convenu de prendre, sur proposition de la Commission et après avis des comités intéressés, les mesures nécessaires afin d'harmoniser progressivement les instruments de politique économique et notamment de rapprocher les calendriers des procédures budgétaires nationales.

2. Afin d'accélérer la libération effective de la circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux et l'interpénétration des économies, le Conseil, sur proposition de la Commission, statue dans un équilibre approprié, sur des mesures concernant :

- les règles communautaires déterminant l'assiette uniforme de la taxe à la valeur ajoutée au sens de la décision, du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés (1).

- l'harmonisation du champ d'application, l'assiette et les modalités de perception des accises, notamment de celles qui exercent une influence sensible sur les échanges;

- l'harmonisation de certains types d'impôts susceptibles d'avoir une influence directe sur les mouvements de capitaux à l'intérieur de la Communauté notamment l'harmonisation du régime fiscal appliqué aux intérêts provenant des valeurs mobilières à revenu fixe et aux dividendes;

- la poursuite de l'harmonisation de la structure des impôts sur les sociétés;

- l'élargissement progressif des franchises fiscales accordées aux particuliers lors du passage des frontières intracommunautaires.

Avant la fin de la première étape, le Conseil se saisit des études entreprises ainsi que de propositions de la Commission, en ce qui concerne le rapprochement des taux en matière de taxe à la valeur ajoutée et d'accises.

3. En vue de favoriser la libre circulation des capitaux, le Conseil, sur proposition de la Commission :

---

(1) J.O.C.E. n° L.94 du 28 avril 1970, p. 19.

- adopte une directive fixant, d'une part, les modalités d'une libération progressive, selon lesquelles les émissions de valeurs mobilières sur le marché financier sont autorisées sans aucune discrimination, et éliminant, d'autre part, tout traitement différentiel pour l'introduction en bourse des valeurs mobilières dont l'émetteur réside dans d'autres Etats membres;

- établit une procédure prévoyant une coordination progressive des politiques des Etats membres à l'égard des marchés financiers.

4. Afin de réduire, par des actions dans le domaine régional et structurel, les tensions susceptibles de compromettre la réalisation à terme de l'union économique et monétaire, le Conseil statue, sur proposition de la Commission, sur les mesures nécessaires pour donner un début de solution aux problèmes prioritaires, compte tenu des indications données par le troisième programme de politique économique à moyen terme, en particulier en dotant la Communauté des moyens appropriés dans le cadre des traités en vigueur.

5. En vue de renforcer la coordination dans le domaine de la politique monétaire et du crédit des Etats membres, le Conseil est convenu que :

- les consultations préalables et obligatoires sont intensifiées au sein du Comité monétaire et du Comité des gouverneurs des banques centrales;

- les banques centrales, dans les limites de leurs compétences et dans le cadre de leurs responsabilités propres, sont invités à coordonner leurs politiques au sein du Comité des gouverneurs des banques centrales, dans le respect des orientations de politique économique générale que le Conseil définit;

- le Comité monétaire et le Comité des gouverneurs des banques centrales poursuivent en étroite collaboration les travaux sur l'harmonisation des instruments de la politique monétaire.

6. Le Conseil est convenu que la Communauté doit progressivement adopter des positions communes dans les relations monétaires avec les pays tiers et les organisations internationales; en particulier, elle ne doit pas se prévaloir, dans les relations de change entre Etats membres, de dispositions éventuelles permettant un assouplissement du système international des changes.

7. Le Conseil et les Etats membres invitent les banques centrales des Etats membres à maintenir, dès le début de la première étape et à titre expérimental, les fluctuations des cours entre monnaies des Etats membres à l'intérieur de marges plus étroites que celles résultant de l'application des marges en vigueur pour le dollar U.S.A. grâce à une action concertée sur cette monnaie.

Le Conseil est convenu que, en fonction des circonstances et des résultats constatés en matière d'harmonisation des politiques économiques, de nouvelles mesures peuvent être prises, consistant dans le passage d'un régime de fait à un régime de droit, dans des interventions en monnaies des Etats membres et dans des rétrécissements successifs des marges de fluctuation entre monnaies des Etats membres. Le Comité des gouverneurs des banques centrales fait rapport deux fois par an au Conseil et à la Commission sur le fonctionnement des actions concertées des banques centrales sur le marché des changes, ainsi que sur l'opportunité d'adopter dans ce domaine des mesures nouvelles.

8. Le Conseil invite le Comité monétaire et le Comité des gouverneurs des banques centrales à établir, en étroite collaboration, au plus tard pour le 30 juin 1972, un rapport sur l'organisation, les fonctions et les statuts d'un Fonds européen de coopération monétaire, destiné à s'intégrer ultérieurement dans l'organisation communautaire des banques centrales prévue au point 1 paragraphe 2, afin de permettre, en fonction de l'expérience acquise en matière de réduction des marges et en matière de convergence des politiques économiques, d'établir éventuellement ce Fonds durant la première étape. Ils adressent ce rapport au Conseil et à la Commission.

9. De façon à favoriser l'exécution harmonieuse du plan d'union économique et monétaire et surtout à assurer le parallélisme nécessaire entre les mesures économiques et les mesures monétaires, la validité des dispositions de caractère monétaire, à savoir celles visées au point III paragraphe 7 et 8, et la durée d'application du mécanisme de concours financier à moyen terme sont de cinq ans à partir du début de la première étape. Après accord pour le passage à la deuxième étape, des dispositions mentionnées ci-dessus restent en vigueur.

#### IV

Le Conseil prend acte de la volonté exprimée par la Commission de lui soumettre avant le 1er mai 1973 :

- d'une part, une communication faisant le bilan de progrès accomplis au cours de la première étape, compte tenu du parallélisme qui doit être respecté entre la coordination des politiques économiques et les progrès dans le domaine monétaire au sein de la Communauté;

- d'autre part, un rapport, établi en collaboration avec les comités consultatifs intéressés, sur la répartition des compétences et des responsabilités entre les institutions de la Communauté et les Etats membres qui est nécessaire, en particulier dans les domaines de la politique conjoncturelle, de la politique de la monnaie et du

crédit, et de la politique budgétaire, au bon fonctionnement d'une union économique et monétaire.

Le Conseil et, le cas échéant, les représentants des gouvernements des Etats membres arrêtent, sur proposition de la Commission, avant la fin de la première étape d'une durée de trois années, les mesures conduisant, après le passage à la deuxième étape à la réalisation complète de l'union économique et monétaire :

- soit sur la base des dispositions existantes du traité;
- soit sur la base de l'article 236 du traité.

CONSEIL

RESOLUTION DU CONSEIL

ET DES REPRESENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ETATS MEMBRES

du 21 mars 1972

relative à l'application de la résolution,

du 22 mars 1971, concernant la réalisation par

étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté (1)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES ET LES REPRESENTANTS DES  
GOUVERNEMENTS DES ETATS MEMBRES,

désireux, après fixation de nouvelles relations de change à l'intérieur de la Communauté, de poursuivre l'application de la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres, du 22 mars 1971, concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté (2), dans le respect du parallélisme entre le développement de l'unification monétaire, d'une part, la convergence des politiques économiques et le développement d'actions communes dans les domaines régional, structurel et social, d'autre part,

vu la recommandation de la Commission au Conseil, du 12 janvier 1972,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis de l'Assemblée,

ADOPTENT LA PRESENTE RESOLUTION :

I

En vue de renforcer l'efficacité de la décision du Conseil du 22 mars 1971, relative au renforcement de la coordination des politiques économiques à court terme des Etats membres (3), les dispositions suivantes sont arrêtées :

---

(1) J.O.C.E. n° C38 du 18 avril 1972, p. 3

(2) J.O.C.E. n° C28 du 27 mars 1971, p. 1

(3) J.O.C.E. n° L73 du 27 mars 1971, p. 12

1. Dans tous les cas où un Etat membre envisage des mesures ou décisions qui s'écartent des orientations de politique économique définies par le Conseil, une consultation préalable à l'adoption de ces mesures ou décisions a lieu au sein du groupe de coordination visé au paragraphe 2. Un Etat membre ou la Commission peut, si ces mesures ou décisions suscitent de graves réserves, demander que cette consultation ait lieu au sein du Conseil, qui se réunit dans un délai de huit jours.
2. Pour assurer l'information réciproque et permanente des Etats membres sur leurs politiques économiques et financières à court terme et la coordination de ces politiques dans le cadre des orientations de politiques économiques définies par le Conseil, il est créé auprès du Conseil un groupe composé d'un seul représentant spécial de ou des ministres compétents dans chaque Etat membre et d'un représentant de la Commission. Les présidents du Comité de politique conjoncturelle, du Comité monétaire et du Comité de politique budgétaire assistent, le cas échéant, aux réunions de ce groupe.

Ce groupe collabore étroitement avec le Comité des représentants permanents, notamment pour la préparation des trois sessions du Conseil consacrées à la coordination des politiques économiques, ainsi que des sessions du Conseil consacrées aux consultations préalables visées au paragraphe 1.

3. La Commission, après avoir recueilli l'avis des comités compétents, présente au Conseil, dans les meilleurs délais, une proposition de directive visant à promouvoir la stabilité, la croissance et le plein emploi dans la Communauté.

## II

Afin d'engager, sans attendre, les actions dans le domaine régional et structurel nécessaire à la réalisation à terme de l'union économique et monétaire, le Conseil marque son accord de principe pour que :

1. le FEOGA puisse être utilisé, dès 1972, pour des actions de développement régional;
2. soit créé un Fonds de développement régional, ou soit mis en oeuvre tout autre système de ressources communautaires appropriées à consacrer au développement régional.

Le Conseil invite la Commission à se saisir de propositions conformément au point III paragraphe 4 de la résolution du 22 mars 1971. Il prendra les décisions nécessaires sur les propositions de la Commission avant le 1er octobre 1972.

### III

1. Pour faire un premier pas vers la formation d'une zone monétaire individualisée dans le cadre du système international, le Conseil invite les Banques centrales des Etats membres à réduire progressivement, tout en utilisant pleinement les marges de fluctuation admises par le Fonds monétaire international sur le plan mondial, l'écart instantané entre le cours de la plus appréciée et le cours de la moins appréciée des monnaies des Etats membres.

A cette fin, pour une première phase pendant laquelle les procédures sont expérimentées, les Banques centrales sont invitées à intervenir sur les marchés de change respectifs selon les principes suivants :

- a) à partir d'une date qui sera fixée par les gouverneurs des Banques centrales, les interventions seront effectuées en monnaies communautaires, sur la base des marges constatées sur les marchés à cette date;
- b) au fur et à mesure que les limites viendront à se rapprocher, les marges visées sous a) seront rétrécies et ne seront plus élargies;
- c) au plus tard le 1er juillet 1972, l'écart instantané entre les monnaies de deux Etats membres ne pourra excéder 2,25 %.

Conformément à la résolution du 22 mars 1971, l'objectif à plus long terme demeure l'élimination de toute marge de fluctuation entre les monnaies de la Communauté.

2. A cette fin, les Banques centrales sont invitées à intervenir sur les marchés de devises de leurs pays selon les principes suivants :
  - en monnaies communautaires, si les cours de ces monnaies atteignent, sur le marché de devises concerné, la limite de fluctuation maximale autorisée selon le paragraphe 1;
  - en dollars USA, si le cours du dollar atteint, sur le marché de devises concerné, la limite de fluctuation maximale autorisée en vertu des règles du Fonds monétaire international;

- à l'intérieur de ces limites de fluctuation, seulement après décision concertée des Banques centrales.

3. Les Banques centrales sont invitées à régler les soldes résultant d'interventions en monnaies communautaires dans le délai d'un mois, sauf exception à convenir au sein du Comité des gouverneurs des Banques centrales. Les modalités du règlement des soldes sont fixées par les Banques centrales, le mode de ce règlement devant s'orienter en fonction de la structure des réserves monétaires du pays débiteur.
4. Dans les circonstances présentes, le Conseil attache de l'importance à ce que le Comité monétaire et le Comité des gouverneurs des Banques centrales puissent présenter, au plus tard pour le 30 juin 1972, un rapport sur l'organisation, les fonctions et les statuts d'un Fonds européen de coopération monétaire, conformément au point III paragraphe 8 de la résolution du 22 mars 1971.

Le Conseil statue sur les conclusions de ce rapport avant la fin de 1972.

5. Afin de pouvoir décourager des afflux excessifs de capitaux et neutraliser leurs effets négatifs sur la liquidité interne, le Conseil adopte la directive pour la régularisation des flux financiers internationaux et la neutralisation de leurs effets indésirables sur la liquidité interne, proposée par la Commission le 23 juin 1971.

#### IV

Le Conseil est convenu que les propositions présentées par la Commission au titre de la réalisation de la première étape de l'union économique et monétaire, et notamment celles relatives à l'harmonisation fiscale et au développement progressif d'un marché européen des capitaux, soient inscrites à titre prioritaire à l'ordre du jour du Conseil; celui-ci statue sur ces propositions dans un délai de six mois, à partir de la date d'inscription à son ordre du jour.

265

DECLARATION FINALE

DE LA CONFERENCE DES CHEFS D'ETAT OU DE GOUVERNEMENTS

DES PAYS MEMBRES DE LA COMMUNAUTE ELARGIE,

REUNIS A PARIS LES 19 ET 20 OCTOBRE 1972.

Les chefs d'Etat ou de gouvernement des pays membres de la Communauté élargie, réunis pour la première fois les 19 et 20 octobre à Paris, à l'invitation du président de la République française, déclarent solennellement ce qui suit :

Au moment où l'élargissement, décidé conformément aux règles établies par les traités et dans le respect de l'oeuvre déjà accomplie par les six Etats membres originaires, va devenir une réalité et donner à la Communauté européenne une autre dimension;

Alors que se produisent dans le monde des événements qui transforment profondément la situation internationale;

Alors que se manifeste une aspiration générale à la détente et à la coopération qui répond à l'intérêt et au désir profond de tous les peuples;

Alors que des difficultés préoccupantes d'ordre monétaire ou commercial imposent la recherche de solutions durables favorisant l'expansion dans la stabilité;

Alors que de nombreux pays en voie de développement voient se creuser l'écart qui les sépare des nations industrialisées et revendiquent des aides et une plus juste utilisation des richesses;

Alors que les tâches de la Communauté s'accroissent et que de nouvelles responsabilités lui sont confiées;

L'heure est venue pour l'Europe de prendre une claire conscience de l'unité de ses intérêts, de l'ampleur de ses capacités et de l'importance de ses devoirs;

L'Europe doit être capable de faire entendre sa voix dans les affaires mondiales et de fournir une contribution originale à la mesure de ses ressources humaines, intellectuelles et matérielles et d'affirmer ses propres conceptions dans les rapports internationaux, conformément à sa vocation d'ouverture, de progrès, de paix et de coopération.

A cet effet :

1) Les Etats membres réaffirment leur volonté de fonder le développement de la Communauté sur la démocratie, la liberté des opinions

la libre circulation des personnes et des idées, la participation des peuples par l'intermédiaire de leurs représentants librement élus;

2) Les Etats membres sont résolus à renforcer la Communauté en établissant une Union économique et monétaire, gage de stabilité et de croissance fondement de leur solidarité et base indispensable du progrès social, et en remédiant aux disparités régionales;

3) L'expansion économique, qui n'est pas une fin en soi, doit, par priorité, permettre d'atténuer la disparité des conditions de vie. Elle doit se poursuivre avec la participation de tous les partenaires sociaux. Elle doit se traduire par une amélioration de la qualité aussi bien que du niveau de la vie. Conformément au génie européen, une attention particulière sera portée aux valeurs et biens non matériels et à la protection de l'environnement, afin de mettre le progrès au service des hommes;

4) La Communauté consciente du problème que pose la persistance du sous-développement dans le monde, affirme sa volonté d'accroître, dans le cadre d'une politique globale à l'égard des pays en voie de développement, son effort d'aide et de coopération à l'égard des peuples les plus démunis et en tenant particulièrement compte des préoccupations des pays envers lesquels la géographie, l'histoire et les engagements que la Communauté a signés lui créent des responsabilités spécifiques;

5) La Communauté réaffirme sa volonté de favoriser le développement des échanges internationaux. Cette volonté s'étend à tous les pays sans exception. La Communauté est prête à participer dans les meilleurs délais, avec un esprit ouvert tel qu'il s'est déjà manifesté et selon les procédures prévues par le F.M.I. et le GATT, à des négociations fondées sur le principe de la réciprocité et permettant de parvenir dans les domaines monétaire et commercial à l'établissement de relations économiques stables et équilibrées et dans lesquelles les intérêts des pays en voie de développement devront être pleinement pris en considération;

6) Les Etats membres de la Communauté, dans l'intérêt des relations de bon voisinage qui doivent exister entre tous les pays de l'Europe, quel que soit leur régime, affirment leur résolution de favoriser avec les pays de l'est du continent, notamment à l'occasion de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, la poursuite de leur politique de détente et de paix et l'établissement sur des bases durables d'une plus large coopération économique et humaine;

7) Conformément à ses finalités politiques, la construction européenne permettra à l'Europe d'affirmer sa personnalité dans la fidélité de ses amitiés traditionnelles et aux alliances de ses Etats membres et de marquer sa place dans les affaires mondiales en tant qu'entité distincte, résolue à favoriser un meilleur équilibre international, dans le respect des principes de la charte des Nations unies. Les Etats membres de la Communauté, élément moteur de la construction européenne, affirment

leur intention de transformer, avant la fin de l'actuelle décennie, l'ensemble de leurs relations en une Union européenne.

#### POLITIQUE ECONOMIQUE ET MONETAIRE

1) Les chefs d'Etat ou de gouvernement réaffirment la volonté des Etats membres des Communautés européennes élargies de réaliser d'une façon irréversible l'Union économique et monétaire, en confirmant tous les éléments des actes adoptés par le Conseil et par les représentants des Etats membres les 22 mars 1971 et 21 mars 1972.

Les décisions nécessaires devront être prises pendant l'année 1973 pour permettre le passage à la deuxième étape de l'union économique et monétaire au 1er janvier 1974 et en vue de son achèvement au plus tard au 31 décembre 1980.

Les chefs d'Etat ou de gouvernement ont réaffirmé le principe de progrès parallèles dans les différents domaines de l'union économique et monétaire.

Ils décident que sera institué par un acte solennel, fondé sur le traité de la C.E.E., avant le 1er avril 1973, un Fonds européen de coopération monétaire dont la gestion sera assurée par le Comité des gouverneurs des banques centrales, dans le cadre des orientations générales de politique économique arrêtées par le Conseil des ministres.

2) Ils ont déclaré que des parités fixes mais ajustables entre leurs monnaies constituent une base essentielle pour la réalisation de l'Union et expriment leur volonté de mettre en place, au sein de la Communauté, des mécanismes de défense et de soutien mutuel qui permettent aux Etats membres d'en assurer le respect.

Dans une phase initiale le Fonds fonctionnera sur les bases suivantes :

Concertation entre les banques centrales pour les besoins du rétrécissement des marges de fluctuation entre leurs monnaies; multilatéralisation des positions résultant des interventions en monnaies communautaires et multilatéralisation des règlements intracommunautaires; utilisation à cette fin d'une unité de compte monétaire européenne; gestion du soutien monétaire à court terme entre les banques centrales; le financement à très court terme de l'accord sur le rétrécissement des marges et le soutien monétaire à court terme, seront regroupés dans le Fonds par un mécanisme rénové; à cette fin, le soutien à court terme sera aménagé sur le plan technique sans en modifier les caractéristiques essentielles et en particulier les procédures de consultations qu'elles comportent.

Les organes compétents de la Communauté devront soumettre des rapports : au plus tard le 30 septembre 1973, sur l'aménagement du

concours à court terme au plus tard le 31 décembre 1973 sur les conditions d'une mise en commun progressive des réserves.

3) Les chefs d'Etat ou de gouvernement ont insisté sur la nécessité de coordonner plus étroitement les politiques économiques de la Communauté et, à cette fin, d'instaurer des procédures communautaires plus efficaces.

Dans la conjoncture actuelle, ils estiment qu'un caractère prioritaire doit être attaché à la lutte contre l'inflation et pour le retour à la stabilité des prix. Ils ont donné mandat à leurs ministres compétents d'adopter, à l'occasion du Conseil élargi des 30 et 31 octobre 1972, des mesures précises dans les divers domaines qui se prêtent à une action efficace et réaliste à court terme en vue d'atteindre ces objectifs et tenant compte des situations respectives des pays de la Communauté élargie.

4) Les chefs d'Etat ou de gouvernement expriment la volonté que les Etats membres de la Communauté élargie contribuent par une attitude commune à orienter la réforme du système monétaire international vers l'instauration d'un ordre équitable et durable.

Ils estiment que ce système devrait être fondé sur les principes suivants : des parités fixes mais ajustables; une convertibilité générale des monnaies; une régulation internationale effective de l'approvisionnement du monde en liquidités; une réduction du rôle des monnaies nationales comme instruments de réserve; le fonctionnement efficace et équitable du processus d'ajustement; l'égalité des droits et des obligations pour tous les participants au système; la nécessité de réduire les effets déstabilisateurs des mouvements de capitaux à court terme; la prise en compte des intérêts des pays en voie de développement.

Un tel système serait entièrement compatible avec la réalisation de l'Union économique et monétaire.

#### POLITIQUE REGIONALE

5) Les chefs d'Etat ou de gouvernement reconnaissent une haute priorité à l'objectif de remédier, dans la Communauté aux déséquilibres structurels et régionaux qui pourraient affecter la réalisation de l'Union économique et monétaire.

Les chefs d'Etat ou de gouvernement invitent la commission à élaborer sans délai un rapport analysant les problèmes qui se posent dans le domaine régional à la Communauté élargie et à présenter des propositions appropriées.

D'ores et déjà, ils s'engagent à coordonner leurs politiques régionales. Désireux d'engager leurs efforts dans la voie d'une solution communautaire aux problèmes régionaux, ils invitent les institutions communautaires à créer un fonds de développement régional qui sera mis en place avant le 31 décembre 1973. Ce fonds sera alimenté, dès le

début de la deuxième phase de l'Union économique et monétaire, par les ressources propres de la Communauté; son intervention, coordonnée avec les aides nationales, devra permettre, au fur et à mesure de la réalisation de l'Union économique et monétaire, de corriger les déséquilibres régionaux principaux dans la Communauté élargie, et notamment ceux résultant d'une prédominance agricole, des mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel.

POLITIQUE SOCIALE

6) Les chefs d'Etat ou de gouvernement ont souligné qu'une action vigoureuse dans le domaine social revêt pour eux la même importance que la réalisation de l'union économique et monétaire.

Ils considèrent indispensable d'aboutir à une participation croissante des partenaires sociaux aux décisions économiques et sociales de la Communauté. Ils invitent les institutions à arrêter avant le 1er janvier 1974, après consultation des partenaires sociaux, un programme d'action prévoyant des mesures concrètes et les moyens correspondants, notamment dans le cadre du fonds social, sur la base des suggestions qui ont été présentées par les chefs d'Etat ou de gouvernement et par la Commission au cours de la conférence.

Ce programme devra notamment viser à mettre en oeuvre une politique coordonnée en matière d'emploi et de formation professionnelle, à améliorer les conditions du travail et de la vie, à assurer la collaboration des travailleurs dans les organes des entreprises, à faciliter en se fondant sur la situation des différents pays la conclusion de conventions collectives européennes dans les domaines appropriés, et à renforcer et à coordonner les actions en faveur de la protection des consommateurs.

POLITIQUE INDUSTRIELLE, SCIENTIFIQUE

ET TECHNOLOGIQUE

7) Les chefs d'Etat ou de gouvernement considèrent qu'il est nécessaire de chercher à fournir une même assise industrielle à l'ensemble de la Communauté.

Ceci comporte l'élimination des entraves techniques aux échanges ainsi que l'élimination, notamment dans le domaine fiscal et juridique, des barrières qui s'opposent au rapprochement et aux concentrations des entreprises; l'adoption rapide d'un statut de société européenne, l'ouverture progressive et effective des marchés publics, la promotion, à l'échelle européenne, d'entreprises concurrentielles dans les technologies avancées, la mutation et la reconversion des branches industrielles en crise dans des conditions sociales acceptables, l'élaboration des dispositions de nature à garantir que les concentrations intéressant les entreprises établies dans la Communauté soient en harmonie avec les objectifs économiques et sociaux communautaires, et le maintien d'une concurrence loyale aussi bien dans le Marché commun que sur les marchés

tiers conformément aux dispositions des traités.

Il importe de définir des objectifs et d'assurer le développement d'une politique commune dans le domaine scientifique et technologique. Cette politique implique la coordination au sein des institutions communautaires des politiques nationales et l'exécution en commun d'actions d'intérêt communautaire.

A cette fin, un programme d'action assorti d'un calendrier précis d'exécution et des moyens appropriés devrait être arrêté, par des institutions communautaires avant le 1er janvier 1974.

#### ENVIRONNEMENT

8) Les chefs d'Etat ou de gouvernement soulignent l'importance d'une politique de l'environnement dans la Communauté. A cette fin ils invitent les institutions de la Communauté à établir avant le 31 juillet 1973, un programme d'action assorti d'un calendrier précis.

#### ENERGIE

9) Les chefs d'Etat ou de gouvernement estiment nécessaire de faire élaborer par les institutions communautaires, dans les meilleurs délais, une politique énergétique qui garantisse un approvisionnement sûr et durable dans des conditions économiques satisfaisantes.

#### RELATIONS EXTERIEURES

10) Les chefs d'Etat ou de gouvernement affirment que leurs efforts en vue de construire leur Communauté n'ont tout leur sens que dans la mesure où les Etats membres parviennent à agir ensemble pour faire face aux responsabilités croissantes qui incombent à l'Europe dans le monde.

11) Les chefs d'Etat ou de gouvernement sont convaincus que la Communauté doit, sans altérer les avantages dont bénéficient les pays avec lesquels elle a des relations particulières, répondre encore davantage que dans le passé à l'attente de l'ensemble des pays en voie de développement.

Dans cette perspective, elle attache une importance essentielle à la politique d'association telle qu'elle a été confirmée dans le traité d'adhésion ainsi qu'à la mise en oeuvre de ses engagements avec les pays du Bassin méditerranéen, avec lesquels des accords sont conclus ou à conclure, accords qui devront faire l'objet d'une approche globale et équilibrée.

Dans la même perspective, tenant compte des résultats de la conférence de la CNUCED et dans le cadre de la stratégie pour le développement adoptée par les Nations unies, les institutions de la Communauté et les Etats membres sont invités à mettre en oeuvre progressivement une politique globale de coopération au développement à l'échelle mondiale,

comportant notamment les éléments suivants :

- Promotion dans les cas appropriés d'accords concernant les produits de base des pays en voie de développement afin d'aboutir à une stabilisation des marchés et à une croissance de leurs exportations.

- Amélioration des préférences généralisées avec l'objectif de réaliser une croissance régulière des importations de produits manufacturés en provenance des pays en voie de développement.

A ce sujet, les institutions de la Communauté étudieront dès le début de 1973 les conditions permettant d'atteindre un objectif de croissance substantiel.

- Augmentation du volume des aides financières publiques.

- Amélioration des conditions financières de ces aides, notamment en faveur des pays en voie de développement les moins favorisés, compte tenu des recommandations du comité d'aide au développement de l'O.C.D.E.

Ces questions feront l'objet d'études et de décisions en temps utile dans le courant de 1973.

12) En ce qui concerne les pays industriels, la Communauté est déterminée, afin d'assurer un développement harmonieux du commerce mondial :

- A contribuer tout en respectant l'acquis communautaire, à une libération progressive des échanges internationaux par des mesures basées sur la réciprocité et portant à la fois sur les obstacles tarifaires et non tarifaires;

- A entretenir un dialogue constructif avec les Etats-Unis d'Amérique, le Japon, le Canada et les autres partenaires commerciaux industrialisés, dans un esprit d'ouverture et en utilisant les formes les plus appropriées.

Dans ce contexte, la Communauté attache une importance majeure aux négociations multilatérales dans le cadre du GATT, auxquelles elle participera conformément à sa déclaration antérieure.

A cette fin, les institutions de la Communauté sont invitées à définir pour le 1er juillet 1973 au plus tard une conception d'ensemble.

La Communauté souhaite qu'un effort de tous les partenaires permette de conclure ces négociations en 1975.

Elle confirme son désir d'une pleine participation des pays en voie de développement à la préparation et au déroulement de ces négociations, qui devront tenir dûment compte des intérêts de ces pays.

Par ailleurs, compte tenu des accords conclus avec les pays de l'A.E.L.E. non adhérents, la Communauté se déclare disposée à rechercher avec la Norvège une solution rapide aux problèmes commerciaux qui se posent à ce pays dans ses relations avec la Communauté élargie.

13) En vue de favoriser la détente en Europe, la Communauté réaffirme sa volonté de mener à l'égard des pays de l'Est une politique commerciale commune à partir du 1er janvier 1973; les Etats membres se déclarent résolus à promouvoir à l'égard de ces pays une politique de coopération fondée sur la réciprocité.

Cette politique de coopération est, au stade actuel, étroitement liée à la préparation et au déroulement de la conférence sur la sécurité et la coopération européenne où la Communauté et les Etats membres sont appelés, dans ce domaine, à apporter une contribution concertée et constructive.

#### COOPERATION POLITIQUE

14) Les chefs d'Etat ou de gouvernement ont estimé que la coopération politique entre les Etats membres dans le domaine de la politique étrangère avait débuté de façon satisfaisante et devrait être encore améliorée.

Ils sont convenus que les consultations seraient intensifiées à tous les niveaux et que, en particulier, les ministres des affaires étrangères se réuniraient désormais quatre fois au lieu de deux fois par an à cet effet.

Ils ont considérés que l'objectif de cette coopération était de traiter des questions d'actualité et, dans la mesure du possible, de définir des positions communes à moyen et à long terme, en ayant à l'esprit, entre autres, les implications et les effets dans le domaine de la politique internationale des politiques communautaires en voie d'élaboration. Pour les matières qui ont une incidence sur les activités communautaires, un contact étroit sera maintenu avec les institutions de la Communauté.

Ils sont convenu que les ministres des affaires étrangères élaboreraient d'ici au 30 juin 1973 un second rapport sur les méthodes permettant d'améliorer la coopération politique, ainsi qu'il avait été prévu dans le rapport de Luxembourg.

#### RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL

15) Les chefs d'Etat ou de gouvernement ont constaté que les structures de la Communauté ont fait leurs preuves, mais ils ont estimé que les procédures de décision et le fonctionnement des institutions devaient être améliorés afin d'en augmenter l'efficacité.

Les institutions communautaires et, le cas échéant, les représentants des gouvernements des Etats membres sont invités à arrêter avant

la fin de la première étape de la réalisation de l'union économique et monétaire, sur la base du rapport que la commission devra soumettre avant le 1er mai 1973 conformément à la résolution du 22 mars 1971, les mesures relatives à la répartition des compétences et des responsabilités entre les institutions de la Communauté et les Etats membres qui sont nécessaires au bon fonctionnement d'une union économique et monétaire.

Ils ont estimé souhaitable l'uniformisation des dates auxquelles se tiennent, en règle générale, les réunions des conseils des ministres nationaux, afin de permettre au Conseil de la Communauté de s'organiser de façon plus régulière.

Désireux de renforcer les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée parlementaire européenne, et cela indépendamment du moment où, conformément à l'article 138 du traité de Rome, elle sera élue au suffrage universel, et de contribuer pour leur part à améliorer les conditions de son fonctionnement, les chefs d'Etat ou de gouvernement confirment la décision du 22 avril 1970 du Conseil des Communautés. Ils invitent le Conseil et la commission à mettre en oeuvre sans délai les mesures pratiques destinées à réaliser ce renforcement et à améliorer les rapports tant du Conseil que de la Commission avec l'Assemblée.

Le Conseil prendra, avant le 30 juin 1973, des mesures pratiques visant à améliorer ses procédures de décision et la cohérence de l'action communautaire.

Ils ont invité les institutions de la Communauté à reconnaître au Comité économique et social le droit de rendre désormais des avis de sa propre initiative sur toutes les questions touchant au travail communautaire.

Ils ont été d'accord pour estimer qu'en vue de réaliser notamment les tâches définies dans les différents programmes d'action, il est indiqué d'utiliser aussi largement que possible toutes les dispositions des traités, y compris l'article 235 du Traité de la C.E.E.

#### UNION EUROPEENNE

16) Les chefs d'Etat ou de gouvernement, s'étant donné comme objectif majeur de transformer, avant la fin de l'actuelle décennie et dans le respect absolu des traités déjà souscrits, l'ensemble des relations des Etats membres en une union européenne, prient les institutions de la Communauté d'élaborer sur ce sujet, avant la fin de 1975, un rapport destiné à être soumis à une conférence ultérieure.

TABLE DES MATIERESTome IIA. Actes communautaires relatifs à la politique régionale

1. - Proposition d'une décision du Conseil relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional (présentée au Conseil le 17/10/69) p. 1
  - Parlement européen : rapport de M.K. Mitterdorfer sur la précédente proposition p. 7
  - Parlement européen : résolution du 12/5/70 portant avis sur la précédente proposition p. 42
2. - Actions communautaires de politique régionale dans les régions agricoles prioritaires de la Communauté. Communication présentée par la Commission au Conseil le 28/5/71 avec en annexe 2 propositions de règlement p. 52
  - Parlement européen : rapport de M.K. Mitterdorfer sur la précédente communication p. 70
  - Parlement européen : résolution du 16/3/72 portant avis sur la précédente communication p. 79
3. - Propositions de résolution du Conseil relative à des moyens de politique régionale de la Communauté (présentée au Conseil le 19/6/72) p. 83
  - Parlement européen : rapport de M.K. Mitterdorfer sur la précédente proposition p. 84
    - avis de la Commission des finances et des budgets p. 90
  - Parlement européen : résolution du 20/9/72 portant avis sur la précédente proposition p. 96
4. - Parlement européen : rapport intérimaire sur la politique régionale communautaire par M.F. Delmotte, au nom de la Commission de la politique régionale et des transports p. 98

Tome III

- Rapport Delmotte -suite- p. 101
- Avis de la Commission de l'Agriculture - rapporteur M.M. Vestrone p. 108
- Avis de la Commission des budgets - rédacteur M.R.J. Pounder p. 115
- Parlement européen : résolution du 5/7/73 sur la politique régionale communautaire p. 120
- 5. - Proposition de règlement (CEE) du Conseil portant création d'un fonds européen de développement régional (présentée au Conseil le 31/7/73) p. 124
- Projet de décision du Conseil portant création d'un comité de politique régionale (présentée au Conseil le 31/7/73) p. 131
- Proposition de règlement financier portant dispositions particulières applicables au fonds européen de développement régional (présentée au Conseil le 31/7/73) p. 134
- Parlement européen : 2ème rapport de M. Delmotte, sur les 3 précédentes propositions p. 139
  - avis de la Commission économique et monétaire: p. 150
  - rapporteur : M.K.Mitterdorfer
  - avis de la Commission des affaires sociales et du travail : rapporteur : Lady Elles p. 155
  - avis de la Commission des budgets : rapporteur p. 160
- M. T. Nolan
  - résolution du 15/11/73 sur les 3 propositions en cause p. 165
- 6. - Proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à la liste des régions et zones agricoles prioritaires prévues au règlement (CEE) concernant le financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation, de projets s'inscrivent dans le cadre de programmes de développement dans les régions agricoles prioritaires (présentée au Conseil le 11/10/73) p. 175
- Proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à la liste des régions et zones prévues au règlement (CEE) en faveur desquelles le Fonds européen de développement régional peut intervenir (présentée au Conseil le 11/10/73) p. 181
- Parlement européen : rapport de M.F.L. Delmotte sur les 2 précédents propositions p. 187

- avis de la Commission de l'agriculture : rapporteur : M.M. Vestrone p. 195
- résolution portant avis du P.E. sur les 2 propositions en cause (13/12/73) p. 197
- Parlement européen : résolution sur la politique régionale communautaire du 13/3/74 p. 201

B. Actes communautaires ayant une incidence en matière de politique régionale

TOME IV

- I. Dispositions relatives à la politique agricole commune ayant une incidence en matière de politique régionale.
- a.- Règlement n° 25 relatif au financement de la politique agricole commune - extraits.
    - Règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil du 21 avril 1970 relatif au financement de la politique agricole commune.
    - Règlement n° 17/64 du Conseil du 5 février 1964 relatif au concours du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole; (- dispositions maintenues en vigueur en vertu de l'article 6,64 du règlement n° 729/70 - extraits).
  - b.- Directive du Conseil du 17 avril 1972 concernant la modernisation des exploitations agricoles (72/159/CEE).
    - Directive du Conseil du 17 avril 1972 concernant l'encouragement à la cessation de l'activité agricole et à l'affectation de la superficie agricole utilisée à des fins d'amélioration des structures.
    - Directive du Conseil du 11 décembre 1973 portant dispositions générales relatives à la différenciation régionale de certaines mesures prévues par les directives du 17 avril 1972 sur la réforme de l'agriculture. (73/440/CEE).
  - c.- Proposition de directive du Conseil sur l'agriculture de montagne et de certaines autres zones défavorisées (présentée par la Commission au Conseil le 27 février 1973).

- Parl. t. ur. avis de la Commission de l'agriculture : rapporteur : M.M. Vestrone p. 195
- résolution portant avis du P.E. sur les 2 propositions en cause (13/12/73) p. 197
- Parlement européen : résolution sur la politique régionale communautaire du 13/3/74 p. 201

B. Actes communautaires ayant une incidence en matière de politique régionale

TOME IV

- I. Dispositions relatives à la politique agricole commune ayant une incidence en matière de politique régionale.
- a.- Règlement n° 25 relatif au financement de la politique agricole commune - extraits.
    - Règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil du 21 avril 1970 relatif au financement de la politique agricole commune.
    - Règlement n° 17/64 du Conseil du 5 février 1964 relatif au concours du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole; (- dispositions maintenues en vigueur en vertu de l'article 6,64 du règlement n° 729/70 - extraits).
  - b.- Directive du Conseil du 17 avril 1972 concernant la modernisation des exploitations agricoles (72/159/CEE).
    - Directive du Conseil du 17 avril 1962 concernant l'encouragement à la cessation de l'activité agricole et à l'affectation de la superficie agricole utilisée à des fins d'amélioration des structures.
    - Directive du Conseil du 11 décembre 1973 portant dispositions générales relatives à la différenciation régionale de certaines mesures prévues par les directives du 17 avril 1972 sur la réforme de l'agriculture. (73/440/CEE).
  - c.- Proposition de directive du Conseil sur l'agriculture de montagne et de certaines autres zones défavorisées (présentée par la Commission au Conseil le 27 février 1973).

## II. Dispositions relatives au Fonds social.

- Décision du Conseil du 1er février 1971 concernant les réformes du Fonds social européen (71/66/CEE).
- Règlement (CEE) n° 2397/71 du Conseil du 8 novembre 1971 relatif aux aides susceptibles de faire l'objet d'un concours du Fonds social européen.
- Règlement (CEE) n° 2398/71 du Conseil du 8 novembre 1971 concernant le concours du Fonds social européen en faveur de personnes qui sont appelées à exercer une activité non salariée.
- Décision du Conseil du 19 décembre 1972 relative à l'intervention du Fonds social européen en faveur de personnes qui quittent l'agriculture pour exercer une activité extra-agricole (72/428/CEE).

## III. Dispositions à portée générale.

- Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres du 22 mars 1971 concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté.
- Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres du 21 mars 1972 relative à l'application de la résolution, du 22 mars 1971 concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté.
- Déclaration finale de la Conférence des Chefs d'Etat des pays membres de la Communauté élargie, réunis à Paris les 19 et 20 octobre 1972.

14

FRANCE

I. La régionalisation

II. La politique régionale

## PREMIERE PARTIE : LA REGIONALISATION

### I. HISTORIQUE

Le phénomène régional n'est pas d'apparition récente en France, mais s'est manifesté tout au long de son histoire, à des degrés divers selon les époques. Ainsi, s'il fut particulièrement fort sous l'Ancien Régime, il connut une nette éclipse à partir de la Révolution pour renaître enfin au 19<sup>e</sup> siècle, sur le plan des idées avant de se traduire dans les faits. Encore convient-il de noter à quel point différent les conceptions fondamentales qui assistent tant les théories que les réalisations pratiques. Les différentes expériences d'organisation régionale ont toujours eu pour objet de répondre à certaines nécessités pratiques d'ordre administratif ou économique et se caractérisent, en bref, par un empirisme prudent.

Le projet soumis au référendum du 27 avril 1969, prévoyant la création d'une collectivité territoriale, tenta de rompre avec cette tradition et de prouver qu'une réforme radicale était concevable, en substituant une assez large décentralisation à une déconcentration limitée. Son échec prouva que plus de réalisme et de prudence étaient en fait nécessaires(1).

### II. LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE FRANCAISE (2)

Le caractère unitaire de la nation française (art. 2 de la Constitution) n'a cependant pas exclu toute forme de décentralisation ou de déconcentration. Les "nouvelles régions" doivent donc s'intégrer dans les structures administratives existantes.

#### A. Les niveaux de décentralisation

##### 1) Les collectivités locales

Personnes morales de droit public dotées d'une compétence locale générale, elles s'administrent par des conseils élus, et dans les conditions prévues par la Loi (voir Constitution).

A l'exclusion des territoires d'Outre-Mer, les 95 départements et les 37.708 communes possèdent seuls la nature de collectivités locales.

##### 2. Les établissements publics locaux

Ces personnes publiques se distinguent des collectivités locales en ce qu'elles ne disposent que d'une compétence locale spécialisée.

---

(1) M. J.P. GILLI : "Les aspects administratifs de la régionalisation en France", XVI<sup>e</sup> Congrès de l'Institut International des Sciences Administratives, Mexico 1974, p. 3.

MM. P. FERRARI et CH.L. VIER : "Centre Interuniversitaire de Droit public, Bruylant, Bruxelles 1973, p. 90 et ss.

(2) M. COSTARD : "Les institutions régionales et la régionalisation en Europe", Collection d'Etudes Communes et Régions d'Europe n° I, p. 6, Conseil de l'Europe, Strasbourg.72.

La Constitution française prévoit que des catégories d'établissements publics peuvent être créées par la Loi (ex. districts, syndicats de communes ...)

## B. Les niveaux de décentralisation

### 1) Les circonscriptions administratives de l'Etat

Ces circonscriptions administratives divisent la France à plusieurs niveaux. Ne disposant ni de la personnalité juridique ni d'autonomie financière, elles constituent l'aire d'action de certains services de l'Etat, assurant leur unité d'action.

C'est ainsi que les départements constituent, en même temps que des collectivités locales, des circonscriptions administratives à la tête desquelles se trouve le Prefet, délégué du gouvernement.

Enfin, existent également depuis 1964, 22 circonscriptions "d'action régionale" chapeautées par un Prefet de région.

## III. LA LOI DU 5 JUILLET 1972

### A. Considérations générales

#### Pragmatisme et réalisme (1)

Trois ans après l'échec du référendum du printemps 1969, le Parlement français adopta une loi portant création et organisation des régions. Bien qu'ayant le même objet, ce n'est pas dans le projet de 1969 qu'il faut rechercher les principes qui gouvernent la nouvelle organisation régionale. Son élaboration paraît en effet avoir été guidée par certaines considérations également pragmatiques.

Les premières concernent le régionalisme en tant qu'idéologie. Indépendamment de la prise de conscience que l'idéologie régionaliste a suscitée, on ne peut y rattacher la loi du 5 juillet 1972. Ses promoteurs se sont, au contraire, attachés à souligner "le déclin des aspects idéologiques de la question régionale". Ce refus de toute référence idéologique les amenait, à l'inverse, à s'inspirer de considérations jugées plus réalistes (nécessités économiques, exigences politiques).

En ce sens, la loi de 1972, reste fidèle aux précédentes expériences d'organisation régionale.

Enfin, les promoteurs de la loi ont également voulu se limiter à l'expérience nationale et n'ont pas cherché à s'inspirer d'exemples étrangers, comme en témoignent certains passages du "Rapport fait au nom de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale".

Trois remarques s'imposent encore avant d'aborder le texte de la loi.

---

(1) MM. P. FERRARI et CH. VIER op.cit, p. 91 et ss.

La plus importante concerne, sans doute, le souci marqué du respect et de la protection des collectivités locales, particulièrement des départements. Affirmée à plusieurs reprises, tant par le Chef de l'Etat, que lors des interventions ministérielles au Parlement, cette préoccupation inspire de nombreuses dispositions de la loi (ex. composition du Conseil régional, attribution de la région etc...). Sur le plan des relations de la région et de l'Etat, on notera une tentative d'assurer à la collectivité ainsi créée une relative autonomie. En effet, le régime qui lui est applicable, en principe celui de l'établissement public, tient compte de plusieurs manières du caractère territorial de l'établissement (ex. : tutelle légère de l'Etat). Enfin, les rédacteurs de la loi se préoccupèrent de faire de la région une institution d'administration économique. Quoique ne désirant pas créer une collectivité susceptible de concurrencer les départements et les collectivités locales, ils reconnurent néanmoins la nécessité d'un niveau intermédiaire entre départements et administrations centrales, principalement en matière économique et d'aménagement du territoire. Les circonscriptions d'action régionale répondaient déjà à cette exigence; la région instituée par la loi du 5 juillet 1972 se présente ainsi comme une institution économique.

## B. L'économie de la loi

### 1. Un établissement public territorial (1)

#### a) Un établissement public

Aux termes de l'article I "il est créé dans chaque circonscription d'action régionale, qui prend le nom de "région", un établissement public qui reçoit la même dénomination". Ainsi, le territoire régional reçoit officiellement le nom de région et devient le support d'une collectivité territoriale personnalisée.

Certains éléments du statut d'établissement public lui sont applicables : l'organe délibérant n'est pas élu au suffrage universel (art. 5), la région est soumise au principe de la spécialité. Par exemple, l'article 4 énumère limitativement ses missions, sous réserve des possibilités de transferts de l'Etat et des collectivités locales et départements.

#### b) Un établissement public territorial

Etablissement public territorial, la région bénéficie cependant d'un régime se rapprochant à certains égards de celui des collectivités locales. Le régime du Conseil régional, par exemple, apparaît légèrement plus libéral que celui du Conseil d'administration du district de la région parisienne, non visée par la loi du 5 juillet 1972.

La circonscription d'action régionale forme le support territorial de l'établissement public. La modification des limites territoriales (et du nom) de la région est de la compétence réglementaire (art. 2). L'article prévoit cependant deux procédures. L'une, provisoire devait permettre aux Conseils généraux de saisir, avant le 1er avril 1973,

---

(1) MM. P. FERRARI ET VIER, op. cit. p. 107 et ss.

le gouvernement de propositions de telles modifications, le gouvernement devant statuer sur ces propositions avant le 1er octobre 1973. Cette procédure paraît ne pas avoir abouti du fait du caractère contradictoire des vœux émis.

L'autre, donne l'initiative soit au gouvernement, après consultation des conseils régionaux et des conseils généraux; soit aux conseils régionaux et généraux, "sous réserve que la modification ne tende ni à l'accroissement du nombre des régions ni à la création de régions comprenant moins de trois départements".

## 2. Les missions de la région:

L'établissement public a pour tâche essentielle de contribuer au développement économique et social de la région, sans pour autant porter atteinte aux attributions des départements et des communes (art. 4.I. § 1). A cette fin, l'article 4 met à sa disposition différents moyens.

### 1°) Etudes et coordination: (art. 4 I 1° et 2°)

L'établissement public peut procéder à toute étude intéressant le développement régional. Il peut également faire "toutes propositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques".

### 2°) Compétence de réalisation (art. 4 I 3° et 4°, II)

Cette compétence vise principalement deux domaines : les investissements d'intérêt régional direct d'une part, les investissements d'intérêt interrégional d'autre part.

#### Les investissements d'intérêt régional

Cette compétence prendra un aspect différent selon que l'établissement public l'exerce de manière autonome ou à titre de mandataire ("avec l'accord et pour compte" art. 4 I 4°) de collectivités locales, de groupements de collectivités locales, d'autres établissements publics, ou de l'Etat.

Dans le premier cas, sa compétence de réalisation n'aura l'aspect que d'une "participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct".

Dans le second, au contraire, il s'agira bien d'une compétence effective de réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, au détriment cependant du caractère autonome.

#### Les investissements d'intérêt interrégional.

L'art. 4 II reconnaît aux établissements publics le pouvoir de s'accorder pour étudier, financer et réaliser des équipements d'intérêt commun. Cette faculté leur est également reconnue pour la création d'institutions d'utilité commune, acte que ne pourrait poser un établissement public seul.

Enfin, on notera que la compétence de réalisation ici reconnue reste soumise à l'accord des collectivités locales.

### 3°) Des possibilités de transfert (Art. 4 III 1° et 2°)

Afin de ne pas figer le système établi par la lettre du texte, la loi reconnaît expressément la possibilité de transfert d'attributions tant de la part de l'Etat que des collectivités locales ou groupements de collectivités locales.

L'Etat, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat peut lui confier des attributions intéressant le développement régional (notamment des compétences de réalisation). Les collectivités locales ou groupements de collectivités locales peuvent en décider de même, avec deux précisions importantes : qu'il ne s'agisse pas de tâches de gestion et que la région marque son accord.

Enfin, pour garantir une telle extension des attributions de la région, l'article 4, in fine, oblige l'Etat et les collectivités locales ou groupement de collectivités locales d'assurer à l'établissement public les ressources correspondantes.

### 3. Les organes représentatifs de l'intérêt régional

Dans l'optique d'un régionalisme économique, la concertation entre puissance publique et les agents économiques postule l'organisation de structures d'accueil. Les promoteurs de la loi du 5 juillet 1972 avaient le choix entre monocaméralisme : une seule assemblée réunissant les élus du suffrage universels et les socio-professionnels; ou bicaméralisme : une assemblée politique ou administrative et un conseil économique et social.

L'échec du projet de 1969, prévoyant une assemblée unique, a conduit à l'adoption du système bicaméral.

#### 1°) Le Conseil régional

##### a) Composition et mode de désignation (art. 5)

Le Conseil régional est composé pour moitié des députés et sénateurs élus dans la région. Leur présence devrait permettre d'assurer l'indispensable cohérence sur le plan territorial de la politique nationale de développement économique et social, telle qu'elle résulte du plan (1).

Pour assurer la représentation des collectivités locales, départements et agglomérations, la loi a simplement eu recours aux élus locaux déjà désignés par le suffrage universel. En n'utilisant pas la formule du suffrage universel direct, les promoteurs de la loi espéraient éviter la création d'une "surcollectivité locale", faisant écran entre l'Etat et les collectivités déjà existantes.

(1) P. FERRARI et Ch.L. VIER, op. cit. p. 136.

Un nombre égal de siège à celui des parlementaires de la région est attribué aux représentants des conseils généraux, des conseils municipaux et des conseils de communautés. Ces sièges sont répartis proportionnellement à la population de chaque département.

Parmi ceux-ci, certains sont affectés d'office aux représentants d'agglomérations dans les conditions suivantes : - un représentant pour chaque commune de 30.000 habitants au moins, ou pour les communes chefs-lieux de départements quelle que soit leur population;

- un second représentant est accordé aux communes de 100.000 habitants au moins, qui ne font pas partie d'une communauté urbaine. Toute tranche de 100.000 habitants en sus leur donne droit à un représentant supplémentaire;
- un représentant pour chaque communauté urbaine, avec en outre, un représentant supplémentaire par tranche de 200.000 habitants.

Les autres sièges sont répartis par les conseils généraux. Chaque conseil général élit au moins trois représentants et le nombre total des représentants désignés par les conseils généraux doit atteindre au moins 30% de l'effectif du conseil régional. Dans chaque département, la moitié au moins de ces représentants doivent être choisis parmi les maires des communes qui ne sont pas représentés au conseil régional en vertu des dispositions concernant l'attribution d'office de sièges aux représentants des agglomérations, qu'ils soient membres ou non de l'assemblée départementale.

Ce mécanisme, tel qu'il vient d'être décrit traduit deux préoccupations : d'une part, faire en sorte que l'action régionale se développe à partir des départements; d'autre part, rechercher un équilibre entre la représentation du milieu rural et du milieu urbain (1).

N.B. L'article 20 règle expressément le cas d'une région ne comprenant qu'un seul département. Dans cette hypothèse, le conseil régional est composé des membres du conseil régional ainsi que des députés et sénateurs de la région qui n'appartiennent pas à l'assemblée départementale et des représentants des communes et des communautés urbaines désignés conformément à l'article 5. C'est le cas de la Corse. Et ce pourrait être le cas des départements et territoire d'Outre-Mer dans la mesure où un décret du 22 septembre 1972 y étend l'application des dispositions relatives à la création des circonscriptions d'action régionale.

#### b) Condition du mandat

L'article 5 stipule que "le mandat des conseillers régionaux prend fin en même temps que le mandat au titre duquel ils ont été désignés ou lors de chaque renouvellement général ou partiel de l'assemblée qui les a élus".

(1) P. FERRARI et Ch.L. VIER : op.cit. p. 144.

Les conditions et délais selon lesquels est assuré le renouvellement des sièges des conseillers régionaux sont fixés par décret du Conseil d'Etat. La loi prévoit qu'il sera tenu compte alors, notamment de l'évolution démographique et des modifications apportées aux structures communales.

Tout cumul de la qualité de conseiller régional et de membre du comité économique et social est prohibé.

#### c) Attributions

L'article 4 énumère les missions imparties à l'établissement public. L'article 6 confie au Conseil régional le soin de régler ces "affaires" par ses délibérations.

Les délibérations sont exécutoires de plein droit, sous réserve de la possibilité pour le préfet de région d'en demander, dans les quinze jours, un nouvel examen (art.7). Ces délibérations ne peuvent être contraires à une loi ou à un règlement, ni porter sur un objet étranger aux attributions de la région-établissement public, sous peine de nullité prononcée par décret en Conseil d'Etat.

Les articles 8, 9 et 10 confèrent au Conseil régional une compétence consultative dont nous traiterons plus loin.

Il vote également le budget de l'établissement public, qui doit être équilibré en dépenses et recettes. Des dispositions particulières prévoient le cas où il ne serait pas voté le 1er janvier.

#### d) Fonctionnement

Le statut d'établissement public devrait, en principe, faire dépendre les règles de fonctionnement du domaine réglementaire. Le législateur a néanmoins tenu à inscrire les principes essentiels de ce fonctionnement dans la loi.

L'article 11 stipule que le Conseil régional élit en son sein son président et les autres membres du bureau. Ils sont rééligibles. Il établit son règlement intérieur.

S'il se réunit sur convocation du préfet celui-ci doit, d'une part, prendre l'avis du bureau s'il a pris l'initiative de lancer la convocation et d'autre part, déférer aux demandes de convocation émanant soit du bureau soit de la majorité absolue des membres du Conseil. Compte tenu de la présence de parlementaires, il ne peut se réunir lorsque le Parlement tient séance, sauf circonstances exceptionnelles. Ses séances sont publiques.

C'est la raison pour laquelle l'article 12 permet au Conseil régional de délèguer à son bureau ou à une commission élue en son sein, le pouvoir de prendre des décisions ou de formuler des avis sur des objets limitativement précisés.

## 2°) Le Comité économique et social :

Devant assurer la représentation des catégories socio-professionnelles, il est composé de représentants désignés dans des conditions fixées par décrets du Conseil d'Etat. La loi s'en réfère donc principalement au pouvoir réglementaire (art. 13).

Sont visés par la loi tant des organismes que des activités à caractère économique, social, professionnel, familial, éducatif, scientifique, culturel et sportif de la région.

Le régime actuel est le suivant : les organismes désignent eux-mêmes leurs représentants, pour les activités, l'Etat dispose d'une plus grande latitude. 50 % des sièges vont à des organismes, 35 % à des activités, 10 % à des personnalités nommées par arrêté du premier ministre. (1)

Ce Comité dispose d'une compétence consultative : (art. 14)

- dans les affaires qui sont de la compétence de la région ,
- dans les affaires soumises au Conseil dans le cadre des articles 8; 9 et 10.

L'article stipule en outre que ces consultations doivent toujours être préalables à toutes délibérations ou avis donnés par le Conseil régional.

## 3°) L'exécutif régional :

- Les établissements publics de type classique ont à leur tête un directeur nommé par décret. Les établissements publics territoriaux ont pour exécutif un bureau élu ou un président élu. La loi du 5 juillet 1972 n'a repris ni l'une ni l'autre de ces formules, mais a confié la tâche exécutive à un préfet, comme pour les départements et ici, à un préfet de région.

- Les pouvoirs de l'exécutif régional sont définis par l'article 16: "le préfet de région instruit les affaires soumises au Conseil régional et exécute ses délibérations. Il est chargé de la préparation et de l'exécution du budget de l'établissement public ; il engage les dépenses et en assure l'ordonnancement. Il instruit les questions soumises au comité économique et social. "

- On notera que la loi ne prévoit pas la création de services de la région, destinés à assister le préfet dans ses tâches. Bien au contraire, celui-ci utilisera les services de l'Etat dans la région.

- L'article 10 attribue également au préfet des régions une tâche de rapporteur. Il en sera question dans un chapitre ultérieur.

## 4.- Les ressources de l'établissement public.

Après avoir confié à la région certaines missions, il convenait de lui procurer les ressources nécessaires à leur exercice. Les articles 17, 18 et 19 répondent à ce souci en distinguant les ressources fiscales des "autres ressources" .

---

(1) J.P. GILLI. Rapport précité , p. 19.

a) Les ressources fiscales.

- un impôt d'Etat :

L'article 17, I attribue à l'établissement public, au lieu et place de l'Etat, le produit de la taxe sur les permis de conduire délivrés dans la circonscription. C'est la seule taxe dont bénéficie d'emblée la région dès l'entrée en vigueur de la loi.

- Des taxes additionnelles :

L'article 17, II 1° et 2° ouvre au Conseil la faculté d'instituer une taxe additionnelle à deux impôts d'Etat :

- à la taxe proportionnelle sur les certificats d'immatriculation de véhicules à moteur (carte grise) ;
- à la taxe de publicité foncière, ou au droit d'enregistrement portant sur les mutations d'immeubles et de droits immobiliers, mais sans que les ressources ainsi obtenues n'excèdent 30 % des ressources fiscales totales.

Il permet également d'instaurer une taxe régionale additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties, à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle prévue par l'ordonnance du 7 janvier 1959 reformant la fiscalité locale.

Le pouvoir ainsi reconnu à la région n'est pas sans limites. Si le taux de ces taxes est fixé par le Conseil régional, il doit être unique pour chaque taxe (art. 18, § 1). De plus, outre la limitation particulière déjà mentionnée plus haut, le total des ressources fiscales que peut recevoir chaque établissement public est limité à 25 F. par habitant dénombré dans la circonscription au dernier recensement général, cette limite étant ramenée à 15 F. pour le premier exercice (art. 18, § 3). S'il s'avérait que les recouvrements opérés pour un exercice dépassaient ce maximum, l'excédent ferait l'objet d'un report pour déduction à l'exercice suivant (art. 18, § 4).

Les § 5 et 6 de l'article 18 précisent l'effet des délibérations du Conseil sur ces différentes taxes.

Enfin, ces taxes sont assises et recouvrées suivant les mêmes règles, avec les mêmes garanties et sous les mêmes sanctions que les droits et taxes auxquels elles s'ajoutent. (art. 18 § 7)

b) Les autres ressources .

L'article 19 énumère également des ressources de nature différente : la contrepartie déjà citée des transferts d'attributions, les subventions de l'Etat, des emprunts contractés dans des conditions arrêtées par le pouvoir réglementaire et enfin des ressources aléatoires et d'importance très relative (dons et legs, fonds de concours, produits du revenu des biens de la région, recettes pour services rendus).

### 5.- L'exclusion de la région parisienne.

Le statut spécial de la région parisienne est une constante de la vie politique française.

La loi du 5 juillet 1972 le confirme en excluant de son champ d'application la région parisienne qui reste soumise aux dispositions des lois des 2 août 1961 et 10 juillet 1964 modifiées (art. 21).

### 6.- La région, cadre du développement régional et de la planification nationale .

#### a) L'article 8 alinéa premier :

Cet article dispose que le Conseil régional délibère en vue d'émettre des avis sur les problèmes de développement et d'aménagement de la région au sujet desquels il est obligatoirement consulté.

Cela peut signifier, en tout cas, deux choses : que c'est aux élus de la région qu'il appartient de dire ce que doit être le développement et l'aménagement de la région, d'une part ; et que c'est sur base des délibérations du Conseil que l'administration devra engager le dialogue. (1)

#### b) La région et l'élaboration du plan :

L'article 8 alinéa 2 précise que le Conseil participe aux études d'aménagement régional, à la préparation du Plan dans ses différentes phases, notamment par l'élaboration de rapports d'orientation générale. Il ne s'agit donc pas, pour le Conseil, d'émettre un simple avis sur des propositions de l'administration, mais en réalité de présenter lui-même ces propositions (2).

#### c) La région et l'exécution du Plan.

D'après le VIème Plan des programmes régionaux de développement et d'équipement viennent compléter les orientations retenues dans le Plan. Ces programmes sont établis par les préfets qui recueillent l'avis des C.O.D.E.R. L'application de l'article 8 alinéa 2 devrait permettre au Conseil de "délibérer en vue d'émettre un avis" sur ces programmes.

Pour certaines catégories d'opérations, l'exécution des programmes régionaux se fera grâce à l'intervention des administrations centrales de l'Etat. Par contre, pour d'autres catégories il reviendra aux instances régionales et départementales bénéficiant de délégation de pouvoir de les effectuer, conformément au décret du 13 novembre 1970. Or ce décret déconcentre au profit des préfets de région les pouvoirs de l'Etat en matière d'investissements publics. Ils pourront ainsi décider de l'utilisation des dotations d'intérêt régional.

(1) P. FERARRI et Ch. L. VIER , op..cit. p. 153.

(2) idem p. 157.

1.  
Pour contrebalancer un tel pouvoir l'article 9 stipule que "le conseil régional donne son avis, au moins une fois par an, sur les conditions d'utilisation des crédits de l'Etat destinés aux investissements d'intérêt régional ou départemental. Le conseil régional est consulté une seconde fois si le préfet de région n'estime pas possible de suivre le premier avis exprimé".

De plus, l'article 10 précise que "chaque année, le préfet de région rend compte au conseil régional de l'exécution du Plan dans la région ainsi que des investissements d'intérêt national ou régional réalisés par l'Etat ou avec son concours.

Le rapport du Préfet est transmis au gouvernement avec les observations du conseil régional.

Par contre, si le gouvernement se trouve, en quelque sorte, saisi de deux documents, le Parlement n'aura à connaître que d'un seul. En effet, l'article 10 in fine impose au gouvernement de présenter au Parlement un document faisant la synthèse du rapport du Préfet et des observations émises par le conseil régional.

## 7. CONCLUSIONS

La physionomie générale de la région nouvellement créée peut-être résumée comme suit : une institution d'administration économique, relativement autonome, créée avec pragmatisme dans le respect des collectivités existantes.

La région apparaît ainsi surtout comme une "administration de promotion" du développement économique et social et non comme "une administration de gestion". Bien que reconnu, l'intérêt public régional sera beaucoup plus représenté que géré par les organes régionaux.

La loi du 5 juillet 1972 tend principalement à permettre, dans le cadre de la planification nationale, une consultation et une coordination, de nature à aider et à combattre les déséquilibres spatiaux (1).

---

(1) FERRARI et Ch.L. VIER, op.cit. p. 100 et 165.

DEUXIÈME PARTIE : LA POLITIQUE RÉGIONALE. (1)  
 =====

I.- LES OBJECTIFS.

- Les objectifs essentiels de l'aménagement du territoire et de l'action régionale en France résident dans la recherche de l'équilibre Paris-Province, dans le développement de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif Central, et dans la conversion des régions du Nord et de l'Est.

- La réalisation de l'équilibre Paris-Province passe par la réalisation d'activités tertiaires (enseignement, recherches, centres de décision); en particulier dans les métropoles d'équilibre et les capitales régionales, de même que par la déconcentration des services de gestion et d'exécution des entreprises et des administrations. Il s'agit de mettre en place, en province, les infrastructures physiques et intellectuelles propres à accueillir les entreprises dont la création est prévue au cours des cinq années du VI<sup>e</sup> Plan.

- Le développement de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif Central, concomitant aux mutations des secteurs agricole et industriel, suppose la réalisation d'équipements routiers, portuaires et de formation professionnelle. Augmenter la part des emplois secondaires et tertiaires dans ces régions nécessitera un triple effort dans le cadre de conversion du monde rural, en faveur de la modernisation de l'agriculture, du développement du tourisme et de l'industrialisation des villes moyennes.

- La conversion du Nord et de l'Est, particulièrement exposés à la concurrence immédiate des régions voisines, se pose comme objectif la création de nouveaux emplois dans les secteurs de la mécanique, la chimie et la construction automobile, en réservant à ces régions au moins 30 % de la croissance nette des emplois dans les mêmes branches pour la France entière.

- A côté de ces objectifs, au traitement prioritaire, figurent des objectifs de restructuration et d'aménagement des zones de haute densité (ex.: amélioration des conditions de vie et de travail dans la région parisienne).-

- La consolidation du développement économique du Sud-Est sera assurée par l'amélioration des infrastructures du triangle Lyon-Saint-Etienne-Grenoble et par l'industrialisation de la façade méditerranéenne à partir de Fos .

- Enfin, une politique particulière est envisagée pour les zones d'économie montagnarde afin d'y maintenir les populations par l'adaptation de l'agriculture et la création d'activités nouvelles axées sur le tourisme et les productions agricoles de qualité.

---

(1) Les développements qui suivent sont tirés de l' "Annexe au rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie", chapitre III, p. 229 à 237, doc. COM (73) 550 final.

A.- La réforme des structures administratives.

Annulée par le décret du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale, la réforme s'est poursuivie par la suite (cfr 1ère partie).

Schématiquement, les nouvelles procédures peuvent être présentées comme suit :

- une phase exploratoire, dans laquelle chaque région a élaboré un rapport d'orientation régionale destiné au Commissariat général du plan ;

- une phase préparatoire, au cours de laquelle chaque région a préparé son esquisse de programmation dans le cadre du VI<sup>e</sup> plan (grandes lignes de ce développement...);

- une phase de programmation consistant dans l'élaboration des programmes régionaux de développement et d'équipement et dans l'instauration de contrats de plan pour la modernisation et l'équipement des grandes agglomérations.

B.- Travaux d'aménagement.

Routiers, portuaires et industriels, ils entraînent fréquemment une restructuration complète des régions intéressées, tout en favorisant une mise en valeur plus rationnelle du territoire.

Les choix des priorités dans la réalisation de ces grandes infrastructures ont valeur d'incitation puissante au développement économique et contribuent à l'établissement de nouveaux équilibres.

C.- Mesures restrictives.

Il s'agit essentiellement de l'obligation d'agrément préalable pour toute implantation industrielle et tertiaire dans la région parisienne, également frappée de redevances et taxes spéciales annuelles de transport, alors que le départ vers la province bénéficie d'une indemnité de décentralisation.

D.- Mesures d'incitation.

Ces mesures favorisent avec des intensités de moyens modulées, la conversion ou le développement économique des régions situées hors de l'orbite d'influence du Bassin parisien et de l'agglomération lyonnaise.

a) Aides financières :

- aux investissements :

- prêts accordés à titre exceptionnel par le Fonds de développement économique et social en vue d'encourager les opérations de décentralisation et de restructuration industrielles;

- primes de développement régional accordées tant dans les régions d'ancienne industrialisation en déclin que dans les régions insuffisamment développées, assorties de taux plafonds différents ;

- primes de participation des sociétés de développement régional jusqu'à concurrence de 25 % du capital de l'entreprise et pour une durée maxima de 15 ans ;

- aux transferts hors de la région parisienne :

- indemnités de décentralisation, destinées à rembourser à concurrence de 60 % les frais de ces transferts à certaines conditions ;

- primes de décentralisation pour les activités tertiaires transférées de la région parisienne vers les zones bénéficiant de la prime de développement régional ainsi que vers un certain nombre d'agglomérations - l'ampleur de ces primes peut varier selon la nature des activités et leur faculté d'entraînement et d'impulsion économique ;

- remboursement partiel des frais de la formation professionnelle ;

- aides à la formation et à la réadaptation professionnelles pour faciliter les conversions ;

- remboursement des frais de déménagement et de réinstallation du personnel ;

- bonification du coût de l'énergie.

b) Aides fiscales (cumulables mais non automatiques) :

- réduction du droit de mutation à certaines conditions, sans toucher aux taxes additionnelles au profit des collectivités locales ;

- exonération partielle ou totale de la patente pendant 5 ans maximum, à déterminer par les collectivités locales ;

- amortissement exceptionnel égal à 25 % du prix de revient des constructions ;

- réduction d'impôt sur les plus-values foncières, à certaines conditions et limitées à certains taux .

c) Aides locales :

- pour l'acquisition ou l'aménagement de terrains, limitées à certaines régions (celles éligibles à la prime de développement régional) et à un plafond de 25 % de la valeur de l'investissement ;

- pour la disposition des bâtiments, par location - vente (15 ans maximum) ;

- à titre exceptionnel, pour l'achat, la construction et l'équipement de locaux industriels .

On remarquera que les moyens budgétaires employés sont faibles: 200 M.F. en 1970, 400 M.F. environ en 1972. Mais ce n'est pas la seule solution du problème du déséquilibre Paris-Province. Le volume des aides doit se conjuguer à un effort financier parallèle pour améliorer ou créer des infrastructures.

### III. - LES RESULTATS.

- Sur le plan de l'évolution générale de la localisation des activités et de la transformation des structures économiques, on constate que l'industrie française a tendance à se déplacer vers les régions de l'Ouest à vocation agricole ancienne. Par ailleurs, les bassins miniers du Pas-de-Calais et de la Lorraine bénéficient d'implantations nouvelles de grandes dimensions.

- Si l'on considère, par contre, le nombre des emplois créés par les entreprises bénéficiant des aides régionales par rapport à l'ensemble des emplois créés dans ces mêmes régions, on constate que l'efficacité du régime d'aide à l'industrialisation est limitée par la préexistence des infrastructures minimales propres à attirer les initiatives.

On peut toutefois se demander si les infrastructures physiques de certaines régions ne demeurent pas parfois sous-exploitées et ne peuvent pas être considérées comme encore suffisantes pour accueillir un type de développement qui ne soit pas forcément industriel.

Quoi qu'il en soit, les incitations à la décentralisation du tertiaire n'ont donné jusqu'à présent que des résultats modestes.

La révision dont ce régime a fait l'objet, notamment dans le sens d'une extension plus systématique aux régions prioritaires, de la publicité des primes, des contrats passés entre l'Etat et les entreprises de programmes pluriannuels à implantation, peut laisser escompter une efficacité accrue.

Une part importante des emplois tertiaires dépendant du secteur public, la nécessité de la politique de décentralisation du tertiaire exige surtout un "effort de l'Etat sur lui-même".

IRLANDE

I. La politique régionale

## LA POLITIQUE REGIONALE DE L'IRLANDE. (1)

### 1. SITUATION ECONOMIQUE DE L'IRLANDE.

Par rapport à l'Europe occidentale; l'économie irlandaise accuse un assez faible degré de développement. Ainsi en témoignent un Produit National Brut relativement bas, un haut pourcentage de forces de travail engagées dans l'Agriculture, un chômage élevé et une émigration constante.

D'autre part; ce niveau de développement varie sensiblement selon les régions. Ainsi, le pourcentage de l'emploi dans l'Agriculture est de 6,2 % dans la région Est environnant Dublin, mais de plus de 50 % dans les régions Ouest et Nord-Ouest. Dans ces mêmes régions, le niveau moyen d'impôts personnels par habitant était estimé en 1965 à moins de trois quarts des impôts versés dans les autres régions.

C'est en fonction de cette situation qu'il faut apprécier les objectifs de la politique régionale irlandaise.

### 2.- LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE REGIONALE.

La politique régionale poursuivie par l'Irlande vise deux objectifs complémentaires:

a) appuyer d'autres mesures visant à atteindre une croissance économique rapide de l'Etat ;

b) développer l'économie de chaque région pour donner à leur population un niveau de vie acceptable et pour réduire tant la migration interne que l'émigration.

Le Gouvernement s'est fixé 1980 comme terme auquel devraient être atteint le plein emploi et éliminée l'émigration forcée. Ceci implique une industrialisation accélérée

...

(1) Cette note a été élaborée sur base :

- 1°) de documents fournis par l'Ambassade d'Irlande :
  - "Regional Policy in Ireland" , Report from Ireland for inclusion in Part III of the report of Working Party N°6 of the Industry Committee of O.E.C.D.
  - Third Programme , Economic and Social Development 1969-1972.
  - Local Government (Planning and Development) Act. 1963.

2°) et du : Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie, Commission des Communautés européennes, doc. COM (73) 550 final.

et une action modulant, selon les progrès de l'ensemble du pays, l'accroissement du poids économique et démographique de la capitale.

L'élaboration d'une telle politique doit tenir compte des facteurs suivants :

1°) Les ressources en capital sont limitées.

2°) Le pourcentage d'emplois dans l'Agriculture variant d'après les régions, il faut que la réduction des disparités régionales s'accompagne d'une augmentation du taux d'emplois non agricoles dans les régions les moins développées.

3°) A part Dublin (567.900 habitants en 1971), Cork (128.600 habitants en 1971) et quelques villes portuaires, le réseau urbain est faible, surtout dans la région Nord-Ouest.

4°) L'existence d'une frontière avec l'Irlande du Nord a eu des répercussions sur le développement de certaines régions.

5°) L'influence du Gouvernement sur le développement régional est freiné par la libre décision des individus et des firmes du secteur privé.

La part des intérêts étrangers dans la nouvelle industrie est grande et leur volonté de promouvoir des projets d'investissement en Irlande peut être influencée par la mesure dans laquelle on leur laisse le libre choix du lieu d'implantation de la nouvelle unité.

6°) La politique régionale doit avoir l'assentiment de la population et des autorités de planification qui la représentent.

### 3.- LES MOYENS.

a) Les organes de conception et d'exécution.

Le principal organe de promotion industrielle est l'Autorité pour le Développement Industriel (Industrial Development Authority-I.D.A.). Créée en 1949 en tant qu'agence du Ministère de l'Economie et du Commerce, l'I.D.A. devient en avril 1970 un organisme autonome garanti par l'Etat.

L'I.D.A. agit en coopération avec, d'une part, l'Export Board, organisme semi-étatique, qui s'attache à rechercher à l'étranger de nouveaux débouchés et des investisseurs potentiels, d'autre part, avec l'An Co (An Chomhairle Oiliuna-Industrial Training Authority) qui assure soit lui-même, soit en coopération avec les entreprises, la formation professionnelle de la main d'oeuvre.

A l'échelon des administrations régionales, les instruments d'exécution de la politique régionale comprennent :

- les huit bureaux régionaux de l'I.D.A. qui informent et conseillent les entreprises s'implantant dans ces régions ;

- la Shannon Free Airport Development Company, agent de l' I.D.A. pour la neuvième région de développement ;

- les Regional development organizations, composées des représentants des autorités régionales et locales des neuf régions de programmation qui contribuent, à élaborer, avec le Gouvernement, les programmes régionaux ;

- les County Development Teams existant dans les 13 comtés de l'Ouest pour coordonner les activités de développement assurées par les Services publics ;

- les deux agences gouvernementales Roinn na Gaeltach et Gaeltarra Eireann chargées de promouvoir l'économie des régions de langue irlandaise.

#### b) La programmation régionale.

La principale loi en la matière est le "Local Government (Planning and Development) Act" de 1963.

Le pays est divisé en neuf régions de planification industrielle et physique. A l'intérieur de ces régions, les autorités locales de programmation (Conseils des Comtés et des municipalités) sont chargées de dresser et d'exécuter des plans de développement pour leur zone (Loi 1963 Partie III § 19).

Ces plans sont destinés à exposer la politique projetée par l'autorité de programmation en vue de la promotion et du contrôle de la construction et autres aménagements locaux, notamment le développement des agréments touristiques et des possibilités de loisirs.

Le plan donne le cadre des investissements au niveau local et le programme des travaux prévus par les autorités en matière de logement, de service des eaux et des égouts, de routes et de services sociaux, qui sont nécessaires à la réalisation de l'expansion projetée.

Les premiers plans de développement ont fixé les objectifs prioritaires pour les cinq années à venir et ont mis en lumière les problèmes qui demanderont un nouvel examen dans l'avenir.

Le Ministre du Gouvernement local est chargé de coordonner les plans des autorités locales. Il est assisté par les organisations de développement régional établies dans chaque région. Ces organisations sont composées des représentants de l' I.D.A. (Autorité pour le Développement Industriel), de l'organisation régionale du tourisme, des autorités de programmation de la région et du Ministère du Gouvernement local.

Un comité de développement régional assure la coordination interministérielle en matière de politique régionale.

c) Les incitations industrielles - évolution :

1°) dès l'origine de l'Etat irlandais, les différents gouvernements se sont préoccupés de stimuler le développement de l'Industrie en vue de réduire la part excessive de l'Agriculture dans l'Economie nationale.

La première mesure fut d'introduire un tarif douanier sélectif qui mit fin à une longue période de libre échange. Cette politique s'intensifia à partir de 1930 et d'autres mesures d'aide furent prises afin de stimuler l'expansion industrielle spécialement en vue de l'approvisionnement du marché intérieur.

2°) Jusqu'à la seconde guerre mondiale, l'aide de l'Etat consiste exclusivement en protections tarifaires, création d'une Banque industrielle semi-étatique (Industrial Credit Company), garantie étatique des prêts commerciaux, mesures d'information et d'assistance aux promoteurs par l'intermédiaire du Ministère de l'Industrie et du Commerce. Mais la politique de l'Etat ne contenait aucune mesure directe de subvention à l'industrie.

3°) Deux changements significatifs interviennent vers 1950.

- Ce fut d'abord la création de l'Industrial Development Authority (I.D.A.) chargé notamment d'introduire des projets d'implantations industrielles dans certaines régions déterminées, ainsi que d'attirer des industriels étrangers dans le pays, que ce soit pour y établir de nouvelles unités ou pour participer au développement des entreprises existantes.

- Ensuite, une loi de 1952 (Undeveloped Areas Act) créa un organisme nommé "An Foras Tionscail", chargé de gérer un programme de subvention à fonds perdu pour l'établissement et le développement d'industries dans des régions dites non développées, à l'Ouest du pays.

La raison d'être de l'Undeveloped Areas Act de 1952 était la constatation que l'Ouest de l'Irlande n'avait pas bénéficié du programme général de développement industriel dans la même mesure que d'autres régions du pays et que l'émigration y était de loin plus importante. On attendait aussi de grands avantages de la recherche d'une distribution plus équitable des centres industriels à travers le pays.

Le programme de subvention visait à dédommager les industriels des inconvénients dus à l'implantation de leurs usines à l'Ouest du pays. L'aide de l'Etat est acquise lorsque la compétitivité de l'entreprise est réduite du fait, par exemple, de coûts de transport plus élevés ou de la nécessité de formation accélérée de la main d'oeuvre locale.

Une protection tarifaire fut maintenue à côté de ces mesures d'aide directe.

4°) Selon l'Industrial Grants Act de 1956, l'Autorité pour le Développement Industriel (I.D.A.) fut autorisée à accorder des subventions en dehors des régions non développées, afin de freiner l'émigration croissante et de réduire le déséquilibre de la balance des paiements en augmentant les exportations. Cette loi s'accompagne de dégrèvements fiscaux des bénéfices réalisés à l'exportation.

L' I.D.A. était chargée, en accord avec la politique de décentralisation industrielle, d'encourager la dispersion des industries afin de fournir du travail à des distances accessibles des lieux de peuplement et de renforcer progressivement la structure urbaine du pays.

5°) En 1958, le Livre Blanc sur le premier Programme d'expansion économique éclaira deux éléments qu'il conviendrait de développer davantage :

- Il serait souhaitable que l'expansion industrielle future soit davantage orientée vers des productions destinées au marché d'exportation ;

- tout en maintenant le développement de l'industrie sous propriété et contrôle irlandais, les investissements étrangers seront les bienvenus tant sur le plan financier que technique.

A cette fin, les avantages fiscaux adoptés en 1956 furent accrus, et accompagnés d'indemnisation des dépréciations des outillages et équipements. Des ressources nouvelles furent confiées à la Compagnie du Crédit Industriel pour lui permettre une assistance accrue aux entreprises.

6° Ce système d'encouragement à l'Industrie demeura tel jusqu'en 1969, date à laquelle fut adopté l'Industrial Development Act. Cette loi procède à la dissolution de l'An Foras Tionscail ; ses pouvoirs de subvention furent attribués à l' I.D.A., lequel sera en outre chargé de missions telles que la poursuite des objectifs nationaux pour le développement industriel régional. La loi étendit également l'éventail d'incitants industriels dont pourrait user l' I.D.A.

La caractéristique de ces mesures d'aide est la modulation de leur intensité selon les régions.

A cette fin, le pays est divisé par la pratique administrative en trois zones géographiques :

- les régions désignées (55,9 % du territoire, 32,5 % de la population) situées au N-OE, OE, S-OE, elles forment la zone d'application de la politique régionale proprement dite ;

- le reste de l'Irlande sans Dublin ;

- la région de Dublin.

Les aides auxquelles on recourt peuvent se résumer dans le tableau suivant (1) :

a) d'ordre financier :

1°) Subvention au capital des entreprises industrielles lors d'investissements sains et durables, maintenant ou développant l'emploi :

- au taux de 40 % dans les régions désignées,
- au taux de 25 % dans les autres régions.

Une prime supplémentaire de 20 % est accordée à toute entreprise répondant aux critères suivants :

- nature particulière et caractère significatif des emplois créés ;
- utilisation des ressources naturelles locales ;
- liens opérationnels avec des entreprises existantes ou à créer ;
- degré élevé de technicité ;
- probabilité d'expansion exceptionnelle.

2°) Subvention à la modernisation ou à l'extension d'entreprises existantes :

- au taux de 35 % dans les régions désignées ;
- au taux de 25 % dans les deux autres avec un plafond de 350.000 L.

3°) Subvention au loyer des immeubles (même limite).

4°) Bonification d'intérêt aux entreprises répondant aux conditions énumérées en a)-1.

5°) Subvention à la formation professionnelle.

6°) Subvention à la recherche, avec un maximum de 50 % du coût.

b) d'ordre bancaire :

7°) Garanties de prêt aux entreprises répondant aux considérations énumérées en a)-1.

8°) Prise de participation dans le capital des entreprises répondant aux mêmes conditions.

c) d'ordre fiscal :

9°) Réduction d'impôt foncier et d'impôts sur les équipements et investissements.

(1) Rapport de la Commission C.E.B. sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie - 1973.

10°) exemption d'impôt sur les bénéfices à l'exportation.

d) d'ordre immobilier :

11°) Aménagement par l'Etat de terrains industriels.

12°) Construction de logements.

13°) Construction d'un nombre limité de bâtiments industriels destinés à accueillir, clé sur porte, des industries d'un type avancé.

e) d'ordre technique, opérationnel et administratif :

14°) Fourniture par l' I.D.A. aux investisseurs de son assistance en matière technique et en matière d'information, de son aide pour conclure des accords de licence avec des firmes étrangères ou des accords de sous-traitance, d'encouragement à des fusions ou associations, de prévisions en matière de disponibilité de main-d'oeuvre, etc.

Il convient de citer également les deux cas particuliers de la région de langue irlandaise du Gaeltach où une prime est accordée pour les enfants qui pratiquent le gaélique, et la zone industrielle franche de l'aéroport de Shannon où les entreprises peuvent importer leurs approvisionnements en franchise douanière.

I T A L I E

I. La régionalisation

II. La politique régionale

PREMIERE PARTIE : LA REGIONALISATION.  
=====

I. HISTORIQUE

La question du régionalisme en Italie, et les débats qu'elle suscite, demeure profondément liée aux graves déséquilibres territoriaux, économiques, politiques et sociaux, qui affectent certaines régions d'Italie, et particulièrement le Nord et le Sud. C'est dans ce cadre qu'il convient de situer les deux courants principaux du régionalisme dans ce pays. L'un y voyait une forme de protection des pouvoirs locaux dans leurs rapports avec le pouvoir central; l'autre, un instrument de développement civil et politique grâce à une participation démocratique plus large au gouvernement de la chose publique (1).

Lors de l'organisation du nouvel Etat unitaire, le choix se fixa néanmoins sur un Etat du type nettement centralisé, et il ne fut plus question du régionalisme jusqu'à la Résistance.

Au cours des débats de l'Assemblée Constituante, dès 1946, l'organisation des régions fut vivement controversée, les démocrates chrétiens pronant une large décentralisation politique, les opposants de gauche craignant, par contre, l'éclatement de l'Etat sous l'effet de pressions trop autonomistes. En définitive, l'accord se fit sur un compromis. Aussi, la Constitution réaffirme-t-elle le caractère unitaire de la République, met en place sur organisation locale dans l'optique d'une décentralisation administrative et suggéré, en quelques articles, une solution à la question. 18 régions sont originaires prévues dont 5 à statut spécial. Les articles 132 et 133 de la Constitution règlent les problèmes de création ou de fusion des régions, et des modifications territoriales.

La Constitution prévoyait des délais très précis pour la mise en application de la réforme régionale. Mais dès 1948 se manifesta un renversement des tendances. On vit la démocratie chrétienne s'opposer, en fait, par des moyens dilatoires, à l'institution des régions, tandis que se développait un processus inverse chez les opposants de gauche. L'adoption de la loi "Scelba" du 10 février 1953, sur la constitution et le fonctionnement des organes régionaux ne fut qu'une tentative de conditionner "en amont" la réforme régionale en limitant l'autonomie d'organisation et le pouvoir de direction politique autonome de l'institution régionale.

Il faudra attendre dix ans pour que la question soit reprise, par l'arrivée au pouvoir d'un Gouvernement de centre gauche dont le programme comportait l'institution des régions. Mais ce n'est qu'en février 1968 que fut approuvée la loi électorale, liant les opérations aux élections administratives prévues pour l'automne 1969 puis reportée en juin 1970.

Commença seulement la phase "constituante" des régions.

---

(1) F. LORENZONI et F. MERLONI, "Les Régions en Italie" in "Etudes sur le Régionalisme en Belgique et à l'étranger", p.170. Centre Interuniversitaire de Droit Public Bruxelles 1973.

L'adoption des statuts régionaux s'échelonna de juin 1970 à mai 1971. Le commencement de l'activité régionale ne fut pas subordonné à l'adoption des lois-cadres, contrairement au principe posé par la loi "Scelba", mais fut cependant conditionné par la question des transferts de fonctions administratives. Ce transfert, d'ailleurs délégué par le Parlement au Gouvernement, ne devint effectif qu'au 1er avril 1972. (1)

## II.- LES STATUTS REGIONAUX.

### a) Leur élaboration :

- c'est au Conseil régional de chaque région que l'article 123 de la Constitution confère le soin de "délibérer" sur son statut, à la majorité absolue de ses membres. En harmonie avec la Constitution et les lois de la République, ce statut doit établir les modalités relatives à l'organisation intérieure de la région. Il réglemente l'exercice du droit d'initiative et de referendum sur les lois et les dispositions administratives de la Région, ainsi que la publication des lois et des règlements régionaux.

A ces premières précisions, ou limitations, de l'autonomie du statut régional, viennent s'ajouter l'article 121 qui décrit les organes régionaux et l'article 122 qui renvoie à une loi pour la détermination du système électoral.

- Si le Conseil "délibère" sur son statut, l'article 123 en soumet cependant l'approbation à une loi de la République (loi ordinaire).

- On s'est interrogé sur la nature et l'effet réel de ce contrôle parlementaire.

La doctrine dominante admet qu'il s'agit là d'un acte de contrôle de la conformité des statuts aux limites imposées par la Constitution et à la limite de l'intérêt national ou de l'intérêt des autres régions.

- Quant à son effet, on admet également que le statut est parfait dès son adoption par le Conseil, l'approbation parlementaire n'étant que la condition de son efficacité.

- Toutefois, la procédure, particulièrement informelle, suivie au Parlement déboucha, en définitive, sur une véritable négociation entre les deux institutions, dénaturant ainsi le mécanisme prévu (2).

### b) Leur contenu :

La période de formation des statuts s'est caractérisée par une large concordance de vues sur les lignes de fond de l'autonomie régionale.

(1) F. LORENZONI et F. MERIGNI, op. cit. 180 et sq.

(2) F. LORENZONI et F. MERIGNI, op. cit. p. 185 à 187.

Tout d'abord, furent insérées, dans les premiers articles, des règles contenant des principes directeurs pour l'activité politique régionale, et s'inspirant, d'ailleurs, des principes fondamentaux par lesquels s'ouvre la Constitution

Le souci d'assurer une plus ample participation populaire aux grands choix politiques suscita la recherche de nouvelles formes de démocratie réelle (ex.: l'initiative populaire des lois, règlements et actes administratifs d'intérêt général, droit de pétition, referendum abrogatif ou consultatif, etc...)

Le choix de l'organisation régionale, enfin, est aussi caractéristique.

Deux thèses étaient alors en présence. Certains, partisans d'une interprétation littérale des articles 123 et 117, prétendaient limiter toute compétence régionale à l'organisation interne, sensu stricto. D'autres, au contraire, voulant donner un sens plus précis au pouvoir de direction politique générale, entendaient régler, dans les statuts, les aspects fondamentaux de l'organisation. C'est finalement cette thèse qui prévalut dans la rédaction des statuts (1)

### III.- L'ORGANISATION DES REGIONS.

L'article 123 de la Constitution laisse aux statuts le soin d'établir les modalités relatives à l'organisation intérieure de la Région. Mais l'article 121 précise le cadre général de cette organisation en stipulant que "les organismes de la Région sont le Conseil régional, la "Giunta" régionale et son président..

#### a) Structure organique :

- Le conseil régional : organe représentatif, parce qu'élu, le Conseil régional constitue l'Assemblée législative de la région. Organe autonome, il s'organise comme il l'entend. On se souviendra que son système électoral dépend d'une loi de la République (art.122).

- La "Giunta" : le Gouvernement de la région est un organe collégial composé d'un Président et d'un nombre variable (selon l'importance de la population) d'assesseurs. Elu par le Conseil, il peut démissionner sous réserve de l'acceptation du Conseil. Politiquement responsable devant l'Assemblée législative, celle-ci peut le contraindre à présenter sa démission. Il ne peut se substituer au Conseil ni recevoir délégation des pouvoirs de ce dernier.

- Le Président régional : ses tâches essentielles sont de présider la "Giunta", coordonner l'activité de l'organe exécutif et de l'organe législatif, représenter la région, et enfin de diriger les fonctions administratives déléguées par l'Etat à la région, tout en agissant en son nom propre et en qualité d'organe de la région (bien que devant se conformer aux instructions gouvernementales)

---

(1) F. LORENZONI et F. MERLONI, op. cit. p. 185 à 187.

## b) Différentes formes de Gouvernement:(1)

En établissant, par leurs statuts et lois particulières, leurs modèles d'organisation propres, les régions ont opéré divers choix qui influent directement sur les formes de Gouvernement que l'on peut y rencontrer.

On notera tout d'abord que, d'une manière générale, le rapport entre la "Giunta" et le Conseil régional est basé sur le principe de confiance, cependant corrigé par des différences importantes telles que l'élection de l'exécutif par l'Assemblée générale, ou encore le caractère monocaméral du Conseil.

Examinant de plus près l'organisation de la "Giunta" et de ses rapports avec le Conseil, toute une gamme de types d'organisation s'offre à l'analyse. D'un côté, l'exécutif régional se présente comme un organe collégial classique, avec attribution exclusive de toute compétence de décision au Collège en tant que tel. (ex.: région des Marches).

D'un autre côté, une forme typique d'intervention des assesseurs se rencontre. Ceux-ci sont alors affectés à des services régionaux par secteurs homogènes suivant un schéma d'organisation approuvé par le Conseil en même temps que le programme de gouvernement.

Ailleurs, se manifeste une forme d'organisation présidentielle où le Président dirige et coordonne l'activité en assurant l'unité de la direction politique et administrative. Il va de soi que chaque forme ainsi choisie influence l'organisation des bureaux.

Le système "présidentiel" conduit à une organisation pyramidale et hiérarchique, tandis que la forme collégiale de gouvernement débouche sur une répartition des fonctions.

## c) L'interférence de l'Etat :

On ne peut pas dire que l'Etat s'est montré accueillant à l'égard de ces initiatives régionales.

Ainsi la réglementation du transfert des fonctions aux régions s'est opérée en considérant comme acquis que l'organisation régionale prendrait la même forme que dans l'appareil étatique.

Autre exemple : des fonctions, incombant normalement aux régions, furent transférées directement à l'intérieur des structures administratives propres des régions.

## d) L'activité administrative indirecte :

L'art. 118, § 3 de la Constitution stipule que la Région exerce normalement ses fonctions administratives en les déléguant aux Provinces, aux Communes ou à d'autres organismes locaux, ou bien en recourant à

---

(1) F. LORENZONI et F. MERLONI, op. cit. p. 218 à 223.

leurs services . Ainsi, tout en déléguant l'exercice de ses fonctions administratives, la région conserve néanmoins le pouvoir de direction inhérent au rapport de délégation. Mais en même temps elle confirme la reconnaissance de l'autonomie propre de ces autorités locales, comme le prévoit l'article 123.

#### IV.- LA COMPETENCE LEGISLATIVE REGIONALE

##### a) Considérations générales :

La Constitution donne aux régions la possibilité de se doter d'une direction politique autonome. Mais l'élément caractéristique d'une telle autonomie est l'octroi aux régions d'une compétence législative dont le but principal est d'adapter l'ordre juridique aux particularités des situations locales (cfr l'article 117) . (1).

Cette décentralisation normative s'impose si l'on considère, d'une part, la crise du Parlement et l' "inflation" de la loi de l'Etat, et, d'autre part, les tâches toujours accrues que ne cesse d'assumer l'Etat.

Les régions ont donc le pouvoir d'édicter des lois, qui produisent tous les effets caractéristiques des lois formelles.

Cette compétence législative peut être exclusive. Le Conseil régional est alors seul compétent dans les matières qui lui sont expressément attribuées par la Constitution, par exemple: l'assistance publique, la police, les moyens de communication d'intérêt régional, etc. ...

La compétence législative peut aussi être concurrente. L'Etat établit des lois cadres, le Conseil régional complétant par des dispositions législatives ou intégratives.

On notera enfin la nécessité du visa du Commissaire du Gouvernement dont on reparlera plus loin.

##### b) Les limites de la compétence législative régionale : (2)

Une première limite apparaît dès l'examen du contenu de cette compétence. En effet, la simple lecture des matières retenues par l'article 117 nous en donne la caractéristique principale ; d'être essentiellement d'importance locale. Aucune matière d'importance fondamentale n'y étant mentionnée, la compétence législative régionale apparaît ainsi comme relativement marginale par rapport à la compétence de l'Etat.

En outre, les régions ont l'obligation de respecter les principes constitutionnels, les principes généraux de l'ordre juridique,

---

(1) F. LORENZONI et F. MERLONI , op. cit. p. 191-192.

(2) idem , p. 194 à 198.

les obligations internationales et, enfin, les principes fondamentaux établis par les lois de l'Etat dans chacune des matières déterminées. Ce dernier point a fait l'objet de deux controverses.

Tout d'abord, on s'est posé la question de savoir comment il fallait interpréter cette référence aux lois de l'Etat contenant des principes fondamentaux.

Signifiait-elle la nécessité de l'adoption explicite de telles lois, et donc la subordination de la compétence régionale à leur existence ?

Ou bien, au contraire, pouvait-on tirer ces principes fondamentaux de la substance des lois en vigueur ?

L'article 117 de la loi sur les finances a tranché dans un sens proche de la seconde hypothèse, encore que la solution adoptée ne soit pas satisfaisante. L'adoption de loi-cadre n'est plus une obligation, mais une faculté, ainsi tombe l'obstacle de l'adoption préalable. Mais en ce qui concerne le transfert des fonctions administratives, la loi a adopté le système des décrets délégués. C'est une nouvelle limite à l'exercice des compétences législatives, car leur ampleur va, en définitive, dépendre de l'assiette des matières définies par la distribution des fonctions administratives.

La dernière controverse porte sur les rapports entre principes fondamentaux et règles régionales de détail, et n'est pas encore tranchée définitivement.

Deux thèses s'opposent : l'une voit dans les règles de principe "des règles matérielles de programme" n'accordant, par le fait même, qu'un caractère secondaire aux règles régionales ; l'autre, par contre, voit dans ces règles des limites externes dans lesquelles se meuvent librement les régions. Cette seconde théorie est sans conteste plus conforme à l'autonomie régionale et n'impose pas de limites à l'activité législative de la région.

## V.- LA COMPETENCE ADMINISTRATIVE REGIONALE

### a) Considérations générales :

- L'article 118 de la Constitution, siège de la matière, pose trois principes de base.

En premier lieu, il établit un parallélisme entre la compétence législative régionale et la compétence administrative régionale, en stipulant que les fonctions administratives ayant trait aux matières visées à l'article 117 sont du ressort des régions (fonctions propres). Ensuite, l'alinéa deux de l'article prévoit la possibilité, pour l'Etat, de déléguer à la région l'exercice d'autres fonctions administratives (fonctions déléguées). L'Etat, pouvoir délégant, garde alors un pouvoir de direction et de contrôle sur les formes dans lesquelles s'exerce cette délégation.

Enfin, l'article prévoit la délégation par les régions aux autres collectivités locales, tant de ses fonctions propres que déléguées.

Il en fut déjà question sous le chapitre de l'organisation.

- Pour rendre effectif la règle de l'article 108 alinéa premier, il fallait transférer aux régions les pouvoirs administratifs concrets ainsi que les bureaux et le personnel correspondant qui appartenait à l'appareil de l'Etat et dont il devait se séparer. On a utilisé à cette fin le procédé des décrets délégués de transfert en application de l'article 17 de la loi sur les finances du 16 octobre 1970.

b) Les décrets de transfert des fonctions (1). :

Tout en fixant des délais et en comptant les critères directeurs dont devait s'inspirer le législateur délégué dans sa tâche, l'article 17 prévoyait une procédure en plusieurs phases. Rédigés par le gouvernement, les décrets furent soumis aux Conseils régionaux devant se prononcer dans les soixante jours. Ces décrets étaient ensuite soumis à l'examen de la commission parlementaire pour les questions régionales prévue par la loi de 1953, pour être enfin pris par le Président de la République.

Pratiquement, le transfert s'est opéré par 11 décrets, chacun regroupant un certain nombre de matières. Les diverses matières furent ensuite réparties par les différents décrets entre les diverses fonctions administratives transférées par l'Etat, celles gardées par l'Etat et celles attribuées par délégation.

La définition des secteurs organiques de compétence n'a pas été facile, si l'on tient compte de l'évolution continue des concepts et du contenu réel et fonctionnel, par suite des progrès scientifiques et technologiques.

On notera également, que ces décrets ont adopté une limitation territoriale des matières de compétence régionale. Lorsqu'une fonction sort du cadre géographique de la région, elle est simplement maintenue à l'Etat.

Deux remarques s'imposent quant aux pouvoirs de l'Etat.

En ce qui concerne les fonctions régionales propres, l'Etat n'a aucun pouvoir d'intervention ni de substitution, mais est titulaire de la fonction de direction et de coordination. Elle s'accomplit par des actes politiques ou de gouvernement répondant à des critères d'appréciation politique et non d'appréciation administrative.

Pour les fonctions déléguées, au contraire, est réservée à l'Etat la compétence de l'autorité délégante.

Une dernière observation concerne le respect des obligations internationales, particulièrement pour les décrets de transfert en matière de tourisme et d'agriculture.

En ce qui concerne le tourisme, les organes nationaux sont reconnus comme seuls organes compétents pour entretenir des rapports internationaux.

Autre est le problème de l'agriculture qui influencent les rapports avec les Communautés européennes.

Dans l'ordre national, l'exercice du pouvoir législatif peut-être

---

(1) F. LORENZONI et F. MERLONI, op. cit. p. 204 à 210.

restreint par les normes communautaires. Dans l'ordre régional, le problème trouvera sa solution dans le cadre des rapports entre hommes-cadres et lois régionales de détail.

Dans le domaine de l'agriculture, les régions seront aussi compétentes pour exercer les fonctions administratives de mise en oeuvre des normes communautaires.

L'Etat veillera à ce qu'elles exercent leurs propres compétences en harmonie avec l'intérêt général du Pays.

Mais un arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes, du 15 décembre 1971, a clairement établi qu'aucune modification de la répartition des fonctions entre l'Etat et les régions italiennes ne pouvait dériver de l'ordonnancement communautaire.

VI. LE SYSTEME DES CONTROLES

Ce système prévoit différentes phases au cours desquelles se noue un rapport entre les organes de l'Etat titulaire de la fonction de contrôle et des organes ou des actes de la région. Ce rapport se caractérise par l'autonomie dont sont dotées ces personnes publiques.

a) Le contrôle des organes et de leur activité législative

L'article 126 de la Constitution limite le contrôle sur les organes à une série de cas, en raison de la portée de ses conséquences. La portée de ce contrôle est en effet de taille, puisqu'il aboutit à la dissolution du Conseil régional, par un décret motivé du Président de la République et après avis d'une commission spéciale de sénateurs et députés.

Les cas d'ouverture sont :

- actes contraires à la Constitution ou de graves (répétition et importance) violation de la loi;
- l'absence de réponse à l'invitation du Gouvernement de relever la "Giunto" ou le président qui ont commis des actes ou des violations analogues;
- à la suite d'une démission ou en présence de l'impossibilité de former une majorité, quand il n'est pas à même de fonctionner;
- des raisons de sûreté nationale.

Le décret de dissolution nomme une commission de 3 citoyens qui fixe les élections dans un délai de trois mois et veille à l'administration ordinaire.

L'article 127 prévoit diverses formes de contrôle de l'activité législative régionale.

On a déjà vu que toute loi régionale devait être notifiée au Commissaire de Gouvernement. Dans ce cas, l'examen se fait sous l'angle de la compétence, du respect des intérêts de l'Etat et des autres régions. Il est une condition de l'efficacité de l'acte.

Si le visa est refusé, par opposition du Gouvernement, celui-ci renvoie l'acte au Conseil régional pour un second examen. A ce stade, le Conseil peut soit accepter les observations du Gouvernement, soit approuver

de nouveau l'acte initial, à la majorité absolue.

Intervient alors une dernière forme de contrôle, postérieure à la promulgation de l'acte, et qui concerne soit la légalité, soit le contenu normatif de l'acte.

Dans le premier cas, la question de légitimité sera portée devant la Cour Constitutionnelle. Ce type de contrôle est analogue à celui des procédures de contrôle de la légitimité constitutionnelle d'une loi de l'Etat, à la demande d'une région (manifestation du principe de réciprocité). La Cour peut en déclarer l'inefficacité erga omnes à dater du jour qui suit la publication de la sentence.

Dans le second cas, par contre, la question de fonds est portée devant les Chambres mais n'est admise qu'à l'égard d'une loi régionale et de l'initiative du seul Gouvernement. La procédure au sein des Assemblées nationales se termine par un ordre du jour. Ainsi le jugement confié aux Assemblées nationales ne doit-il pas trouver sa conclusion dans un acte législatif.

b) Le contrôle de l'activité administrative de l'Etat, des régions et autorités locales sous-régionales.

L'article 125 prévoit, d'une part, un contrôle de légitimité sur les actes administratifs de la région, sous une forme décentralisée par un organisme de l'Etat, selon les modalités et dans les limites fixés par les lois de la République, et, d'autre part, la possibilité pour la loi, dans des cas déterminés, d'admettre un contrôle sur le fonds dans le seul but de promouvoir un nouvel examen.

Dans ce cadre, il convient également de citer la possibilité d'un contrôle sous forme de conflit d'attribution. Il est porté devant la Cour Constitutionnelle et est postérieur à la mise en vigueur de l'acte et à la demande de la partie plaignante, Gouvernement ou région.

Enfin, d'autres formes analogues de contrôle sont prévues sur les actes des autorités locales sous-régionales. La région exerce ce contrôle par l'intermédiaire d'un organe collégial (1) (art. 130).

## VII.- LES RESSOURCES DES REGIONS. (2)

La Constitution entend permettre aux régions de se doter d'une direction politique autonome dont l'élément caractéristique, avons-nous dit, consiste dans l'octroi d'une compétence législative. Encore faut-il qu'elles possèdent les moyens financiers suffisants.

L'article 119 répond à cette question exposant le principe de l'autonomie financière des régions, dans les limites établies par les lois de la République. Mais il ne s'agit pas de leur reconnaître un pouvoir exclusif de lever des impôts régionaux. En effet,

(1) F. LORENZONI et F. MERLONI, op. cit., p. 215 et 216.

(2) idem p. 222 et sq.

l'article précise l'objet de ces lois de la République, à savoir : coordonner l'autonomie financière des régions avec les finances de l'Etat et des autres autorités locales sous-régionales.

Suit alors l'énumération des éléments de base du système des ressources régionales, parachevé par la loi du 16 mai 1970, sur les finances.

a) Les impôts propres.

Certains impôts déterminés peuvent néanmoins être levés par la région. Il en est ainsi, par exemple, de l'impôt sur les concessions d'Etat, les biens du domaine et du patrimoine indisponible, la taxe sur les concessions régionales, la taxe de circulation ...

b) Les quotes-parts des impôts du Trésor.

Destinées à former un fonds commun, ces quotes-parts sont prélevées sur les droits de fabrication de certains produits (huile minérale, alcool, bière, ...) et sur l'impôt relatif aux tabacs.

Ce fonds commun est ensuite réparti entre les régions en tenant compte de la superficie ( $1/10^e$ ), du nombre d'habitants ( $6/10^e$ ), du taux d'émigration, de chômage et de la charge par tête d'impôt complémentaire progressif sur le revenu.

c) Autres ressources.

On mentionne également la constitution d'un fonds de financement de programmes spéciaux de développement, l'affectation de contributions spéciales additionnelles aux dépenses de l'Etat, effectuées de manière générale sur tout le territoire.

Depuis le 1er janvier 1973, les nouvelles règles fiscales prévoient de nouveaux impôts sur le revenu et sur la valeur ajoutée.

d) Les dépenses des régions.

Le système adopté est celui du budget annuel de prévision concernant chaque exercice financier. Le bilan est approuvé par une loi régionale, un rapport sur les prévisions et le programme accompagne le budget. Enfin, des mesures sont prévues pour assurer une publicité réelle à ce budget.

e) Les interventions de l'Etat.

Dans ce domaine également, les rapports entre l'Etat et les régions montrent des tendances restrictives. On en jugera par les deux constatations qui suivent.

Si l'on envisage d'une manière générale, les ressources fiscales des régions, on ne peut manquer de relever que, dans tous les cas, l'Etat s'est réservé le droit de fixer la matière imposable.

Enfin, examinant les impôts propres des régions, il apparaît qu'ils ont été fixés au niveau d'environ un dixième de l'ensemble des ressources régionales.

En définitive, si l'autonomie financière est proclamée par un texte constitutionnel, elle semble, en pratique, s'affirmer plus sur le plan des dépenses que sur le plan des ressources.

#### VIII.- LES REGIONS A STATUT SPECIAL.

Dès les premiers articles du Titre V de la Constitution, il est fait mention, à côté des régions "ordinaires", de région à statut spécial; adopté par une loi constitutionnelle. Il s'agit de la Sicile, de la Sardaigne, du Trentin-Haut-Adige, du Frioul-Vénétie Julienne et du Val d'Aoste pour lesquelles l'article 116 prévoit l'attribution de formes et de conditions particulières d'autonomie:

Les motivations d'un tel article sont très variées; elles tiennent essentiellement aux situations spécifiques de ces régions: bas niveau de développement socio-économique, existence de minorités linguistiques et ethniques méritant une protection spéciale. Il en résulte, en pratique, cinq types différents d'organisation.

Nous nous bornerons, dans les lignes qui suivent, à relever les caractéristiques principales qui les différencient des régions "ordinaires".

##### a) Structure organique.

Au niveau du Conseil régional, le nombre et la durée du mandat de ses membres sont prédéterminés.

Dans le cadre des rapports entre le Conseil général et la "Giunta", celui-ci se voit reconnaître, dans certaines régions et en cas d'urgence, la possibilité de se substituer au Conseil ou d'en recevoir délégation de pouvoirs.

Le Président régional dispose de pouvoirs plus étendus. C'est ainsi qu'il peut intervenir au Conseil des Ministres républicains lorsque s'y discutent des questions relatives à la région qu'il représente, mais il ne dispose que d'une voix consultative.

##### b) La compétence législative: (1)

La caractéristique commune aux statuts spéciaux réside dans l'ampleur de la compétence législative qui leur est reconnue, par rapport à celle des régions "ordinaires". Cette importance se marque tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Les seules limites imposées concernent le respect des règles constitutionnelles, des principes généraux de l'organisation de l'Etat, des obligations internationales de l'Etat et des principes des grandes réformes économique-sociales de la République.

Il en résulte, bien sûr, une possibilité pour ces régions de mener une politique législative nettement plus autonome au moyen d'instruments législatifs de même rang que les lois de l'Etat.

---

(1) F. LORENZONI et F. MERLONI, op. cit. p. 175-176.

A côté de cette compétence législative propre, on relève également une compétence concurrente et une compétence intégrative des lois de l'Etat.

La répartition des matières entre ces différents types de compétence témoigne aussi de la diversité des raisons qui ont motivé l'octroi de l'autonomie à ces régions. Quoi qu'il en soit, on peut citer, d'une manière générale, comme étant de leur compétence : le secteur économique, l'instruction publique, l'organisation des pouvoirs locaux et enfin les finances.

c) La répartition des fonctions administratives. (?)

Pour assurer le transfert concret de ces matières, des services et du personnel y afférent, les statuts ont eu recours au système de renvoi à des lois particulières d'exécution.

Des Commissions paritaires nommées respectivement par le Gouvernement central et par le Conseil régional étaient chargées d'élaborer des propositions de mesures de mise en oeuvre. Mais ce sont les services du Gouvernement qui, en fait, rédigeaient les textes normatifs et qui, au nom de leur propre conception, de l'intérêt national, ont procédé à un découpage des matières attribuées par les statuts à la compétence législative des régions (méthode dite de "relaglio", de nouvelle taille).

Ainsi, de nombreuses règles dans des matières importantes font encore défaut ; ailleurs, le transfert a bien eu lieu mais partiellement.

C'est pourquoi se manifestent, sur le plan de l'organisation, un dédoublement des bureaux, des différences sensibles de traitement juridique et économique, et la persistance de lourdes charges financières dans le chef des régions.

d) Les ressources .

Le système généralement choisi est celui de la répartition du produit des impôts du Trésor selon des pourcentages fixes.

Toutefois, pour la Sicile, fut retenu le système de la séparation des impôts.

Signalons enfin l'existence d'un fonds de solidarité nationale pour la Sicile, le financement par l'Etat du plan de redressement de la Sardaigne et l'attribution d'allocations spéciales au Frioul-Vénétie Julienne.

---

(1) F. LORENZONI et F. MERLONI, op. cit. p. 177 à 180.

DEUXIEME PARTIE : LA POLITIQUE REGIONALE. (1)

=====

Les problèmes régionaux de l'Italie sont certainement parmi les plus graves qui se posent en Europe occidentale.

Toutes les régions méridionales représentent, en effet, une grande zone de dépression qui reste en opposition, sur le plan économique et social, avec l'autre grande zone englobant les régions du Centre et du Nord.

En outre, l'Italie doit affronter le problème de la congestion dans certaines grandes villes.

I.- LES OBJECTIFS.

En conséquence, l'Italie a fait, depuis le début des années cinquante, du développement économique et social du Mezzogiorno, un de ses objectifs essentiels.

Le Mezzogiorno, représentant quelque 40 % du territoire et 36 % de la population, se caractérise par sa pauvreté, son isolement et le retard de son infrastructure industrielle. Son développement économique a été retardé par des facteurs géographiques, physiques, climatiques et historiques.

L'histoire de ces 25 dernières années peut se subdiviser en quatre phases :

1°) La phase initiale de 1947 à 1957 se caractérise essentiellement par "l'institutionnalisation" du problème méridional et par la création de la "Cassa per il Mezzogiorno", organe autonome du droit public doté de la personnalité juridique. Fut mis en route également un plan "extraordinaire" d'interventions canalisées principalement vers la création de grandes infrastructures et vers la réforme agraire.

2°) Pendant la deuxième phase, entre 1957 et 1965, l'effort se poursuit en faveur de l'infrastructure et de l'agriculture, mais s'annonce également une action en faveur de l'industrialisation des régions méridionales (ex.: subvention, réduction du taux d'intérêt, ...).

3°) La période suivante, de 1965 à 1970, a surtout été caractérisée par une volonté de mieux articuler et de mieux organiser les actions mises en oeuvre pour le développement du Mezzogiorno. Simultanément, se sont renforcés les liens entre la planification générale et ces interventions, afin d'utiliser tous les facteurs favorables pour la prompte création d'une structure d'emploi plus vaste et mieux articulée.

---

(1) Les développements qui suivent sont tirés de l' "Annexe au rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie", chap. III, p. 251 à 261 doc. COM (73) 550 final.

4°) Enfin, la phase actuelle qui porte sur la deuxième programmation économique nationale, programmation qui a fait du développement de l'Italie méridionale son principal objectif.

## II.- LES MOYENS.

a) La réforme des structures administratives\* (1)

b) L'aménagement du territoire.

La première et la deuxième programmation économique nationale traitent de l'aménagement du territoire sous un double aspect : d'une part, celui du déséquilibre historique entre le Midi et le reste du pays ; d'autre part, celui, plus général, représenté par plusieurs phénomènes tels que la congestion, la stagnation des ressources humaines, etc.

La réalisation de ces buts a inspiré la mise sur pied d'une politique générale visant à stimuler l'installation des entreprises et la création d'infrastructures. Dans ce but, on a identifié les zones en trois catégories :

- "zones de développement principal" , soit zones industrialisées ;

- "zones de développement secondaire" , soit zones semi-industrialisées ;

- "zones de dépression" , soit zones agricoles et zones au niveau de développement insatisfaisant.

La loi du 6 octobre 1971 a transféré au Comité interministériel pour la programmation économique, toutes les tâches précédemment dévolues à l'ancien Comité ministériel pour l'Italie du Sud. Le C.I.P.E. établit les lignes générales de la politique à suivre dans le domaine industriel pour accélérer le développement de l'Italie méridionale. En tant que centre politique et économique, il est chargé de veiller à une bonne coordination des interventions en Italie du Sud et d'établir, par le truchement des procédures d'autorisation, un meilleur équilibre dans l'expression géographique et sectorielle de la structure industrielle.

Une législation existe également pour certaines zones du Centre-Nord de l'Italie particulièrement défavorisées.

c) Les aides financières.

Le plus important des organismes d'aides aux régions méridionales reste "la Cassa per il Mezzogiorno" , créée en 1955 pour favoriser la modernisation de l'infrastructure, de l'agriculture et de l'industrie.

---

(1) Cfr Première partie. La régionalisation.

Il incombe à la "Cassa" de préparer les programmes, de financer, de prévoir et d'exécuter des travaux spéciaux propres à assurer le progrès économique et social dans le Mezzogiorno. La "Cassa" collabore avec les Régions, des organismes locaux et divers instituts de crédits industriels.

Pour l'industrialisation, les principaux moyens d'aide aux investisseurs sont :

- des subventions en capital, variant selon l'importance de l'entreprise ;
- des crédits à taux réduits ;
- exonération de l'impôt et facilités fiscales durant une période de 10 ans en cas d'installation dans le Mezzogiorno ;
- prêts de 15 ans, variables et à taux d'intérêt réduit ;
- dégrèvement de 30 % des charges de sécurité sociale.

#### d) Mesures de dissuasion.

L'autorisation doit être demandée au C.I.P.E. pour créer de nouvelles entreprises industrielles ou agrandir des installations existantes lorsque ces travaux requièrent des investissements supérieurs à 7 milliards de lires. Des sanctions sont prévues. Ces mesures s'appliquent à l'entièreté du territoire et ont comme objectif de demander de nouveaux investissements dans les zones déjà congestionnées et d'orienter ces investissements vers des régions en voie de développement.

### III.- LES RESULTATS.

#### a) Les investissements.

De 1951 à 1971 inclus, la "Cassa" a réalisé (ou provoqué) des investissements d'un montant de 9.040 milliards de lires: 2.638 milliards pour les infrastructures et 6.196 milliards pour les aides à l'implantation d'activités (5.066 milliards dans le secteur industriel) .

Quant aux investissements faits par les entreprises à participation statale ou par les entreprises privées, ils ont fortement augmenté.

Ces dernières années, le rythme de croissance des investissements a été de 7,8 % en moyenne par an.

La Cassa doit, pour la période comprise entre 1971 et 1975, suivant la nouvelle loi dans les régions du Mezzogiorno, investir un montant de 7.225 milliards de lires. On estime qu'un tel financement provoquera des investissements pour un montant d'environ 10.000 milliards de lires (dont 6/10 dans l'industrie, 2/10 dans l'infrastructure, le reste dans l'agriculture et le tourisme).

Il faut rappeler que 40 % des investissements des administrations publiques centrales doivent être affectés dans le Mezzogiorno, ainsi que 80 % des nouveaux instruments des sociétés à participations statales.

Dans l'ensemble, on constate un nouvel état d'esprit plus favorable aux investissements dans le Sud et une plus grande attention au "facteur humain" et à l'assistance technique.

#### b) Les revenus.

Il est très difficile d'apprécier les incidences de ces diverses mesures sur les problèmes régionaux. Mais l'on peut affirmer que l'action régionale entreprise depuis 1950 est parvenue à renverser la tendance séculaire de détérioration et à stabiliser l'écart en matière de revenus entre régions riches et régions pauvres. Néanmoins, l'émigration a continué. Le développement industriel drainé vers ces régions a été suffisant pour éviter une dégradation de la situation, mais non pour porter la croissance économique à un rythme véritablement soutenu.

#### c) Les secteurs.

Si l'on passe en revue l'évolution entre 1951 et 1971, on constate que la contribution du secteur industriel au produit intérieur du Mezzogiorno est passée de 23,7 à 27,2 % et que la part de la production agricole a diminué de moitié.

Si l'on analyse la structure de la production industrielle par secteur, dans la même période, on constate notamment une nette progression de la métallurgie (de 5 à 15 %), de la chimie (de 10 à 15 %) et de l'industrie du caoutchouc (de 0,7 à 6,5 %).

Par contre, des industries traditionnelles, liées à l'artisanat, ont décliné en valeur relative.

#### d) L'emploi.

L'emploi non agricole est passé, dans le Mezzogiorno de 43,3 % en 1951 à 69,1 % en 1971 de l'emploi total. Cependant, plus de la moitié des emplois additionnels non agricoles créés pendant cette période se situe dans le secteur du commerce et de la construction, caractérisé par une certaine instabilité et un niveau de production assez semblable à celui de l'agriculture.

D'autre part, le secteur agricole a augmenté annuellement sa production de 2,8 %.

La configuration socio-économique s'est donc graduellement différenciée dans le Mezzogiorno. On ne se trouve plus en face d'une vaste zone homogène de sous-développement, car il possède actuellement de nombreuses activités modernes, capables de produire des effets expansionnistes et d'interdépendance sur des zones économiques et urbaines de plus en plus vastes.

LUXEMBOURG

---

I. La politique régionale

## LA POLITIQUE REGIONALE DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG. (1)

---

### 1.- Objectifs.

L'objectif poursuivi par les lois de 1962 et 1967 est d'améliorer la structure générale et l'équilibre régional de l'économie nationale et d'en stimuler l'expansion.

Les implantations industrielles nouvelles ont la double fonction :

- de créer des emplois dans la moitié Nord du pays dont l'activité était restée centrée jusqu'ici essentiellement sur l'agriculture;
- de diversifier la structure industrielle qui était restée centrée trop exclusivement sur la sidérurgie .

Ce faisant, cette politique contribue :

- à éviter une aggravation du déséquilibre démographique créé au profit du Sud minier par la première révolution industrielle, et de la capitale par le récent développement du tertiaire,
- à élargir les bases de la croissance économique et du commerce extérieur.

### 2.- Moyens.

a) Bonifications d'intérêts d'un maximum de 4 points sans que l'intérêt réduit puisse être inférieur à 1 %, pour des prêts destinés à financer des investissements en immeubles et équipements, en recherche et mise au point, ou en formation et réadaptation de main-d'oeuvre ;

b) Garantie de l'Etat pour les mêmes prêts dans une limite de 50 %, et de 100, exceptionnellement 200, millions de francs luxembourgeois ;

c) Subventions en capital au cas où interviennent des ressources financières autres que des prêts ; elles ne peuvent dépasser 15 % et sont versées à l'achèvement, exceptionnellement au fur et à mesure, de la réalisation des investissements ;

d) Dégrèvement fiscal de 1967 à 1972 en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt commercial communal pour le quart du bénéfice pendant huit exercices.

...

---

(1) Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie - Commission des Communautés Européennes - COM (73) 550 final.

e) Acquisition et aménagement de terrains y compris la construction éventuelle de bâtiments industriels par l'Etat ou les Communes aux fins de location ou vente à des industriels.

### 3.- Résultats.

De 1962 à 1972, 55 entreprises dont d'importantes entreprises étrangères ont procédé à des implantations industrielles avec l'aide des lois de 1962 à 1967 ; 10.000 emplois ont ainsi été créés dont 8.000 dans les régions jusque là faiblement industrialisées (La population active totale du Grand-Duché est de 144.000 personnes dont plus des deux-tiers sont occupées dans les régions de la capitale et du Sud).

P A Y S - B A S

I. La régionalisation

II. La politique régionale

## I. LA RÉGIONALISATION AUX PAYS-BAS (1).

### Rétroactes.

Les Pays-Bas sont un Etat unitaire décentralisé. L'argument majeur en faveur de la décentralisation, à côté du souci de répartir le pouvoir politique, est l'idée que les décisions gagnent à être prises au niveau le plus proche de leurs destinataires, par des autorités locales agissant sous leur responsabilité. Il y a aux Pays-Bas 849 communes.

Mais l'évolution des rapports sociaux et des besoins du citoyen font que le cadre communal actuel apparaît de plus en plus comme étant trop étroit pour la prise en charge de tâches telles que l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, la santé, l'enseignement. Et l'on voit se développer la nécessité de renforcer et d'élargir la base territoriale des centres locaux de décision.

A cette fin, les Pays-Bas ont connu sur le plan administratif une évolution dans trois directions:

1. Adaptation de l'organisation administrative aux conditions nouvelles par une centralisation des pouvoirs de décision dans certaines matières d'intérêt public.
2. Processus continu de refonte de la division territoriale communale par un mécanisme de fusion de communes: entre 1950 et 1973, 175 communes furent ainsi absorbées.
3. Encouragement de la coopération entre les communes. C'est ce troisième aspect de l'évolution qui nous intéresse.

### La pré-régionalisation.

La coopération intercommunale a reçu une impulsion nouvelle en 1950 par la mise en vigueur de la Wet Gemeenschappelijke Regelingen (W.G.R., loi d'organisation communale). Les communes sont invitées à conclure des accords d'association permettant d'exécuter en commun certaines tâches d'intérêt public. Cette coopération est également possible avec les provinces, entre provinces et avec différents services publics et établissements privés.

Cette loi présente plusieurs défauts dont la difficulté d'interprétation n'est pas le moindre.

(1) Gewestvorming in Nederland, L.E.M. Klinkers et A. Bours.

Néanmoins, une cinquantaine d'accords d'association fonctionnent aujourd'hui sur base de la W.G.R., formant ce que l'on nomme également des pré-régions. C'est principalement le besoin d'agir efficacement en matière d'aménagement du territoire qui a favorisé cette tendance à la coopération.

La large interprétation dont est susceptible la W.G.R. a permis la conclusion d'accords d'associations d'intensités différentes.

L'accord peut se contenter de prévoir une concertation périodique des dirigeants communaux.

Il peut aussi mettre en place un organe délibératif et consultatif sous forme de Conseil régional doublé d'un comité permanent et pourvu d'un secrétariat. Le cas échéant, il peut être question de comptabilité et de budget propres, mais cette structure ne correspond le plus souvent qu'à une fonction d'orientation et de préparation des décisions.

Enfin, l'accord peut reconnaître des compétences réglementaires et exécutives au Conseil et au Comité; seul 1/5 des accords existants ont atteint ce stade.

Environ les 2/3 de la population néerlandaise vit sous administration régionale (pré-régions). Cette régionalisation par la base touche plus de six cents communes.

Cependant, la situation actuelle n'est guère satisfaisante. Les différences importantes entre les constitutions régionales jointes aux nombreux défauts de la W.G.R. rendent nécessaire une uniformisation et une correction du processus de formation des régions.

#### La régionalisation sur base d'une loi régionale.

Vers 1970, le Gouvernement émit l'idée d'une révision de la W.G.R., idée qui fut abandonnée face aux nombreuses critiques émanant notamment de la Seconde Chambre des Etats Généraux: aucune révision de la loi ne semblait en effet susceptible de mettre en place une régionalisation valable.

Le Gouvernement introduisit alors en avril 1971 un projet de loi sur la régionalisation, s'écartant donc du cadre de la W.G.R. Ce projet mettait en place un processus de "régionalisation par la base" où les régions seraient constituées par la seule volonté des communes de se fondre dans un ensemble plus grand. Ce processus fut lui aussi critiqué, ce qui amena le Ministre de l'Intérieur à annoncer le retrait du projet et le dépôt d'un nouveau projet de loi sur la Régionalisation pour 1971.

On le voit la Régionalisation aux Pays-Bas est en pleine formation et à ce stade, il ne sera guère possible de développer autre chose que des considérations générales.

a) Caractère de la loi.

Il s'agit d'une loi cadre ce qui signifie que les régions ne seront mises en place qu'ultérieurement, par la Couronne.

L'idée de régionalisation par la base est donc abandonnée pour deux raisons au moins:

- pour aboutir à la constitution de régions suffisamment puissantes;
- pour éviter la rupture d'uniformité qui ne manquerait pas de découler d'une régionalisation sur base intercommunale.

b) Caractère de la (future) régionalisation.

On peut schématiser la régionalisation comme une forme de centralisation des compétences des instances communales à un niveau intermédiaire entre la province et la commune. Dans l'optique du pouvoir central toutefois, cette réforme apparaît comme une nouvelle forme de décentralisation politique, même si l'on s'achemine vers une réduction progressive des compétences des autorités communales. Et cependant comparée à la régionalisation en France et en Belgique où l'accent est mis sur la décentralisation, on doit admettre que la politique poursuivie actuellement aux Pays-Bas contient de fortes tendances centralisatrices.

Second élément caractéristique, la raison d'être de la régionalisation aux Pays-Bas n'est pas comme en France ou en Belgique le souci de répartir la puissance publique. Au contraire, l'accent est mis sur le renforcement de la fonction administrative, le besoin de coordination des intérêts séparés et de coordination avec les instances supérieures.

Une troisième caractéristique découle de la place à donner à la région face aux communes qui la composent. Deux attitudes sont possibles:

On peut construire la région sur le même modèle que la commune. Cela maintiendrait aux communes leurs compétences de principe, mais donnerait à la région les moyens de forcer

les communes à faire usage de ces compétences à certains moments et d'une manière précise.

On peut également faire de la région un organe supra-communal, , auquel appartiendraient toutes les attributions et compétences et qui transmettrait en tout ou partie l'exercice aux communes.

Il semble que l'on puisse s'attendre à ce que la régionalisation en cours réalise une forme intermédiaire entre ces deux positions extrêmes.

c) Attributions et compétences.

Bien que la mission de la région soit au premier chef d'exercer les compétences des communes, il semble qu'il soit aussi question de lui confier certaines attributions émanant du pouvoir central et provincial.

Une des tâches principales exercée au niveau régional sera de dresser le plan de développement de la région. Les autorités pourront, d'après ce plan, donner des directives contraignantes (avec possibilité de sanctions) aux communes dans des domaines tels que les logements sociaux, l'emploi, la circulation routière et les transports, les loisirs et la lutte contre la pollution. Il ressort du projet que les compétences régionales s'étendront également à des matières telles que l'enseignement, la santé, les services sociaux, afin d'y exercer une mission de coordination.

L'autonomie communale inscrite dans la Loi Fondamentale depuis 1848 est maintenue, même si le contenu de ce principe s'est restreint considérablement depuis lors.

d) Structure régionale.

1. - Le Conseil régional.

Cet organe est constitué au suffrage universel direct. Dans une phase de transition toutefois laissera-t-on le soin de la composition du conseil aux membres des Conseils communaux. Le nombre de membres est impossible à préciser pour l'instant, on peut supposer qu'il sera fonction, comme au niveau provincial ou communal du chiffre de population de la région. Un pouvoir réglementaire dans le cadre des compétences régionales, sera confié au Conseil.

## 2.- Le Comité exécutif.

De même qu'à l'échelon provincial ou communal, le Conseil est flanqué d'un organe de composition restreinte dont les membres sont désignés par lui en son sein. Seul le président de cet organe, qui préside aussi le Conseil est désigné par la Reine, comme c'est le cas pour un Bourghestre ou un Commissaire Royal.

### e. Dispositions financières.

De tous les problèmes qui entourent la création des régions, celui qui concerne leur financement semble le plus préoccupant. Les provinces et communes tirent leurs principaux revenus respectivement du Fonds provincial et du Fonds communal. Mais l'idée d'un domaine fiscal propre aux régions n'a pas été retenue. Le projet de loi ne prévoit pas de fonds régional, mais en n'en exclut pas la création dans l'avenir.

Jusqu'à nouvel ordre, les régions seront alimentées par le budget de l'Etat. En outre, les communes seront tenues de prélever sur leur budget des sommes destinées aux finances régionales. La province exerce à cet égard un rôle de surveillance.

En outre, les régions pourront lever des impôts. Les communes pourront lever des impôts sur les propriétés.

Quant aux régions qui fonctionnent actuellement sur base de la W.G.R. (qui sont donc les pré-régions), elles sont financées par les cotisations des communes qui les composent. Un certain nombre de ces pré-régions bénéficient en outre des moyens financiers accordés par l'Etat.

### f) Limites des régions.

En 1971, le Gouvernement demanda aux provinces d'étudier quel serait le meilleur découpage de leur territoire en fonction d'une série de critères définis par lui. Sur base des informations reçues, on peut établir un premier tracé couvrant l'ensemble des Pays-Bas. Il ne s'agissait que d'une ébauche de ce que pourrait être la délimitation régionale mais depuis lors il semble bien que l'on n'en s'écartera pas. Le gouvernement a en effet annoncé qu'il comptait rendre publique ce projet de délimitation dans le courant de l'année 1974, à la suite de quoi chacun pourra faire connaître son avis en ce qui concerne le projet.

C'est alors seulement que le tracé final sera établi pour être proposé aux Etats Généraux.

Pour l'instant la nouvelle restructuration du pays semble devoir comporter 5 grandes zones qui deviendront un jour 5 provinces, et à l'intérieur le projet annonce la mise en place d'environ 45 régions.

L'étendue de ces régions est fonction des critères suivants:

- a. - Le territoire forme une unité sociale, économique et culturelle; l'ensemble de la population connaît les mêmes problèmes (emploi, logement, ...);
- b. - Le territoire forme un ensemble du point de vue communication comme l'environnement d'une ville par exemple;
- c. - Le territoire présente une superficie adéquate pour l'organisation par les autorités régionales des services tels que la police, les pompiers ...;
- d. - Le territoire a une dimension telle qu'elle puisse constituer une unité suffisante pour la planification à long terme.
- e. - Le territoire a une dimension telle que soient réunies les conditions de la coordination et de l'intégration des décisions avec celles des autorités au même niveau.
- f. - Le territoire a une dimension telle que les conditions optimales soient réunies pour que la population ressente la région comme un centre de décision autonome, démocratique et efficace.

## II. LA POLITIQUE REGIONALE AUX PAYS-BAS. (1)

### I. Objectifs de la politique régionale.

Aux Pays-Bas, la politique régionale est entrée le 1er janvier 1973 dans une nouvelle phase de quatre ans, période pour laquelle cette politique est chaque fois arrêtée.

Le programme prévu pour les années 1973-1977 se caractérise par le fait qu'il met un nouvel accent sur les éléments qui depuis la deuxième guerre mondiale ont été à la base de la politique régionale neerlandaise, à savoir une politique d'encouragement en faveur d'implantation d'activités dans les régions en retard visant à combattre le chômage structurel régional, et une politique de décentralisation orientée vers une répartition équilibrée de la population et des possibilités de revenus sur tout le territoire.

Au cours des années à venir, la politique régionale distinguera ainsi aux Pays-Bas trois zones différentes:

- a) Les régions à encourager: le nord du pays, le Limbourg méridional et la ville nouvelle de Lelystad dans la partie asséchée de l'IJsselmeer;
- b) les régions à freiner: les provinces de Hollande méridionale, d'Utrecht et de Hollande septentrionale (à l'exception de la partie nord de la Hollande septentrionale);
- c) les régions intermédiaires: les régions vis-à-vis desquelles il n'est mis en oeuvre ni politique de freinage ni politique d'encouragement.

Le rôle qui pourrait être dévolu au nord du pays dans le cadre de la politique de décentralisation sera notamment examiné et un plan complet de restructuration de cette région sera élaboré. On étudiera aussi dans quelle mesure le nombre de pôles de développement pourrait être limité.

On s'attachera à créer de nouveaux emplois mais aussi à assainir et à moderniser les branches d'activité et les entreprises les plus faibles des régions intéressées.

---

(1) Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie. Annexe ch. III p. 264 à 273.  
Doc. COM (73) 550 final.

2. Moyens.a) Mesures de freinage.

- i) Le 10 octobre 1972, le gouvernement neerlandais a présenté devant la deuxième chambre des Etats-généraux un projet de loi qui comporte un régime visant à freiner de deux manières les investissements des entreprises ainsi que le développement des services administratifs dans l'ouest du pays:
- d'une manière globale, en percevant un prélèvement (Selectieve investeringsheffing - S.I.H. - prélèvement sélectif sur les investissements) qui augmente le coût de l'établissement ou de l'extension des entreprises dans l'ouest du pays et qui incitera l'entrepreneur à s'établir ailleurs;
  - pour les cas dans lesquels on peut s'attendre à ce que les effets de cette politique globale ne soient pas suffisants, l'établissement ou l'agrandissement seraient assujettis à l'octroi d'une autorisation préalable du pouvoir central. Une telle autorisation qui sera nécessaire pour la construction de bâtiments ou d'installations dans l'ensemble de la région de l'embouchure du Rhin ne peut être refusée que sur base de considérations fondées sur la concentration d'activités et de population dans la région intéressée, ou sur la structure économique ou la situation du marché de l'emploi dans la région.
- ii) Un deuxième ensemble de mesures restrictives vise à freiner la croissance des services administratifs. En ce qui concerne le secteur des bureaux privés, ce freinage devra être réalisé par l'introduction du régime de sélection des investissements mentionné ci-dessus. En ce qui concerne les administrations publiques - dans l'agglomération de La Haye, l'Etat est le plus grand employeur de ce secteur -, le gouvernement neerlandais a décidé que 20 à 25000 emplois seront transférés pendant la période de 1973 à 1983 vers le nord du pays et vers le Limbourg méridional.
- iii) En cas de transfert vers le nord du pays ou vers le Limbourg méridional, une entreprise industrielle établie dans l'Ouest du pays peut bénéficier du régime d'aides aux investissements.

b) Mesures d'encouragement.

- i) Outre les moyens financiers décrits ci-dessus, deux organes ont été créés: le Bureau pour l'industrialisation du nord (Industrialisatiebureau voor het Noorden) et la Fondation pour le développement économique du Limbourg (Stichting Economische Ontwikkeling Limbourg) qui sont appelés à contribuer à l'amélioration de l'emploi et à la création d'emplois nouveaux.
- ii) Une bonification d'intérêt de 3 % peut être accordée pour une durée de 15 ans dans des cas particuliers, à l'occasion de l'établissement d'entreprises industrielles très importantes dans le nord du pays et dans le Limbourg méridional.
- iii) Le régime relatif à la promotion du développement de Lelystad est en vigueur de 1968 jusqu'au 31 décembre 1974.

Les entreprises qui transfèrent leurs installations à Lelystad reçoivent 10.000 florins par travailleur qu'elles ont amené à quitter avec elles l'ouest du pays. Le maximum prévu est de 3 000 000 de florins et de 25 % des investissements immobiliers qui doivent atteindre un minimum de 400 000 florins.

- iv) Les investissements immobiliers (création ou transfert depuis l'ouest du pays) atteignant au moins 400 000 florins (nouvelles activités) et 500 000 florins (extension) peuvent être subventionnés comme suit:
  - nouvelles activités: 25 % du montant des investissements avec un maximum de 3 millions de florins;
  - extension d'activités: 15 % du montant des investissements avec un maximum de 1,8 million de florins.

Ce régime n'est actuellement applicable que dans le nord du pays et dans le Limbourg méridional.

Dans le secteur des services, une subvention de 25 % d'un montant maximum de 3 millions de florins peut être accordée pour les investissements immobiliers d'un montant minimum de 400 000 florins.

v) Le gouvernement neerlandais a annoncé en faveur de la région d'encouragement que constitue le nord du pays un nouveau régime en matière de migration, en vertu duquel une avance sur les frais de migration peut être accordée aux personnes actives spécialisées et qualifiées qui quittent le Randstad pour s'installer dans le nord du pays en vue d'y accepter un emploi. En outre, les employeurs qui engagent des personnes actives âgées, réduites au chômage et difficiles à replacer, peuvent recevoir pendant un an une subvention égale à 35 % des coûts salariaux.

b) Mesures d'infrastructure.

Les infrastructures sont comprises ici au sens large, c'est-à-dire ne se limitant pas aux routes et canaux, mais comprenant aussi l'infrastructure nécessaire pour la création de conditions favorables de vie et de logement.

- i) En partant du principe que les infrastructures constituent l'un des principaux facteurs qui déterminent le climat d'établissement, on accélère dans le cadre de programmes pluri-annuels la réalisation ou l'amélioration d'éléments tels que les routes, les ports, l'aménagement de terains industriels, etc. Pour la période 1969-1972, un montant de plus de 300 millions de florins a été prévu à cet effet.
- ii) Le ministre du logement et de l'aménagement du territoire peut prévoir en faveur du développement industriel de régions à encourager un contingent spécial de logements. Ce contingent oscillait ces dernières années entre 1000 et 1500 logements par an.
- iii) Au cours de la période 1960-1971, un montant global de 60,8 millions de florins a été affecté à l'amélioration de l'infrastructure et l'équipement touristiques des régions à encourager. Quarante-trois pour cent de ces subventions ont été affectés au nord du pays et 34 % aux trois provinces méridionales.
- iv) Pour que ces mesures d'encouragement de l'économie soient accompagnées de dispositions visant à la création de conditions de vie favorables, la politique régionale spéciale de bien-être est

menacée sur la base de programmes quadriannuels. Au cours de la période de 1960 à 1971, elle a nécessité une subvention de 71 millions de florins pour des projets tels que des terrains et des salles de sport, des piscines, des ateliers sociaux, des centres culturels, etc.

- v) La création d'une université d'Etat dans le Limbourg, dont l'établissement de la faculté de médecine et d'un hôpital universitaire à Maastricht - inscription des premiers étudiants en 1976 - sera le premier pas, revêt une importance particulière pour la région d'encouragement que constitue le Limbourg méridional.

### 3. Résultats.

- a) Des crédits considérables ont été consacrés au cours de ces dernières années à l'amélioration des infrastructures.

Près de 400 millions de florins ont été consacrés à la région d'encouragement septentrionale, 137,7 millions de florins ayant été consacrés à la région de restructuration du Limbourg méridional et 310 millions de florins aux autres régions à encourager. En outre, les budgets d'autres départements prévoient aussi des sommes considérables en vue de la réalisation accélérée de travaux destinés à améliorer les structures des régions à encourager. Si l'on additionne ces différents montants, le total des dépenses consenties en faveur des travaux d'amélioration des infrastructures atteint 958 millions de florins, dont 465,4 millions de florins pour le nord, 141,3 millions de florins pour le Limbourg méridional et 351,3 millions de florins pour les autres régions à encourager.

- b) Dans le cadre de la politique régionale spéciale de bien-être, plus de 700 projets d'investissement, correspondant à une subvention de 71 millions de florins, ont été approuvés pour la période de 1960 à 1971.

Ces investissements portent sur des centres de rencontre, des bâtiments médicaux sociaux, des salles et terrains de sports, des ateliers sociaux et des centres culturels.

- c) La synthèse des résultats des régimes d'encouragement est quelque peu compliquée par le fait que différents régimes d'encouragement ont entretemps cessé d'être en vigueur. Il s'agit en l'occurrence du B.I.O. (Be.vordering Industrialisatie Ontwikkelingskernen - Aide à l'industrialisation des centres de développement) qui était en vigueur de 1959 à 1964, du S.I.O. (Stimulering Industrievestiging Ontwikkelingskernen - Promotion de l'industrialisation des centres de développement) en vigueur de 1965 à 1970 et du S.I.O.L. (Stimuleringsregeling Industriële Omschakeling voor Limbourg - Régime d'aides à la conversion industrielle du Limbourg) qui était en vigueur de 1966 à 1970.
- i) On constate qu'au cours de la période 1959-1972, 102 000 emplois au total ont été créés, soit du fait de l'établissement de nouvelles entreprises, soit du fait de l'extension d'entreprises existantes. A ce propos, il y a lieu de tenir compte du fait que le régime d'aides en faveur des extensions I.P.R. n'a été introduit que le 1er janvier 1969.
  - ii) Jusqu'au 1er août 1972, le régime pour les entreprises dites motrices du tertiaire a été appliqué à 8 entreprises procurant 805 nouveaux emplois.
  - iii) Enfin, en ce qui concerne le développement de Le-lystad, la décision considérée a été appliquée à 12 occasions jusqu'au 1er août 1972. Au total, plus de 4 millions de florins ont été versés sous forme d'aides; l'investissement total s'est élevé à 19 millions de florins environ; 433 emplois ont été créés.

x

x x

Dans l'ensemble, la plupart des régions qui avaient bénéficié d'un régime d'aide au cours des années passées ont sensiblement réduit leur retard par rapport au niveau national à l'exception du nord du pays. Par ailleurs, au Limbourg méridional, région à restructurer, une structure satisfaisante de l'emploi n'a pas encore été atteinte. Aussi la politique régionale des Pays-Bas est-elle à partir de 1973 concentrée dans ces deux régions.

En effet, en ce qui concerne les régions de l'est et du sud, le gouvernement neerlandais estime que la situation

s'est améliorée au point que l'on peut s'attendre à ce que grâce aux effets du régime de sélection des investissements envisagé, le processus de développement qui s'y est enclenché se poursuivra sans que le pouvoir central ait à arrêter des mesures d'encouragement. Cela étant, il a été décidé de mettre fin à l'application du régime d'aides aux investissements en vigueur dans ces régions qui jusqu'il y a peu bénéficiaient intégralement de la politique d'encouragement, et de ne plus mettre de crédits à la disposition de travaux d'amélioration des infrastructures.

Le fait que l'ouest du pays ait de plus en plus à faire face à des problèmes de congestion en matière de logements, de transport, de réserves naturelles, et de zones récréatives, de pollution de l'environnement, de tension sur le marché de l'emploi, montre que la politique de décentralisation n'a pas jusqu'à présent été suivie d'effets suffisants dans cette partie du pays.

C'est la raison pour laquelle, par le biais du régime de sélection des investissements envisagé et du transfert de certains services de l'Etat, une politique de décentralisation plus poussée sera menée au cours des années à venir.

R O Y A U M E - U N I

I. La politique régionale

## LA POLITIQUE REGIONALE AU ROYAUME-UNI. (1)

---

### I. Les objectifs.

De tous les Etats membres de la Communauté, c'est le Royaume-Uni qui mène depuis le plus longtemps des actions en matière de politique régionale. Dès 1934, des mesures ont, en effet, été prises en faveur de certaines régions, encore que la politique régionale du Royaume-Uni, dans sa forme et sa conception actuelles, date de 1945.

La nécessité d'aides régionales en Grande Bretagne s'est fait sentir en premier lieu dans les régions où les industries de base avaient connu leur développement au cours de la révolution industrielle et provoqué d'importantes concentrations de populations urbaines. Ces industries, fréquemment localisées dans les bassins houillers qui leur fournissaient l'énergie, ont commencé à décliner lorsque des activités nouvelles et plus productives utilisant d'autres sources d'énergie ont commencé à s'implanter dans d'autres parties du pays. Les industries charbonnières, la sidérurgie, la construction navale et l'industrie cotonnière ont été confrontées aux mêmes difficultés qu'elles ont pu rencontrer dans tous les pays industrialisés, mais ici sur une échelle particulièrement vaste.

Entre les deux guerres, ces régions d'industrialisation ancienne ont été particulièrement éprouvées par un chômage relatif élevé occasionné par la dépression des industries de base et par l'absence d'autres possibilités d'emploi. Ces problèmes de chômage ont persisté après la guerre et ont été aggravés par des facteurs tels qu'un environnement déficient, une croissance économique lente et un bilan migratoire négatif.

De ce fait, l'un des objectifs essentiels de la politique régionale du Royaume-Uni a été, dès son début, de remédier à ce chômage relatif élevé. Presque 40 ans après l'adoption des mesures de caractère régional, le livre blanc de mars 1972 constate "que le problème le plus grave réside dans le niveau élevé du chômage". Celui-ci est, en effet, fortement régionalisé au Royaume-Uni et il atteint ses taux les plus élevés en Ecosse, en Irlande du Nord, en Pays de Galles, en Angleterre du Nord et dans le Merseyside qui furent les régions de première industrialisation. Cependant, d'autres parties du pays souffrent également de difficultés persistantes en matière d'emploi et sont aussi confrontées

à d'autres genres de problèmes, notamment en ce qui concerne le Sud-Ouest, le Nord-Ouest et le Yorkshire.

Comme indiqué précédemment, les problèmes régionaux du Royaume-Uni ont donné naissance à d'autres difficultés dans les régions assistées, notamment l'émigration de la population active, le délabrement de sites industriels, le vieillissement de l'habitat et des infrastructures, de même qu'à une croissance économique très lente.

Encore que les problèmes régionaux du Royaume Uni soient en majorité de nature industrielle, deux autres facteurs valent toutefois d'être pris en considération. Il convient, en premier lieu, de citer le sous-développement de certaines régions rurales parfois de caractère montagnoux, telles que les zones faiblement peuplées d'Ecosse, d'Irlande du Nord, du pays de Galles et du Sud-Ouest de l'Angleterre. Le second facteur réside dans la concentration exagérée de populations et de certaines des activités économiques les plus développées dans les régions du Sud-Est de l'Angleterre, et particulièrement dans la zone de Londres.

Aussi, pour parvenir à un équilibre régional satisfaisant au Royaume Uni, convient-il de prendre en considération aussi bien le retard des régions d'industrialisation ancienne et des zones rurales que les problèmes d'aménagement des grandes agglomérations urbaines. C'est pourquoi, la politique régionale du Royaume Uni tend à résoudre tous ces problèmes par les moyens d'une stratégie coordonnée à l'échelon national. L'objectif d'ensemble consiste à réaliser une distribution mieux équilibrée de la croissance économique et des possibilités d'emploi. A cette fin, des mesures sont prises pour diversifier la structure industrielle des régions assistées en encourageant le développement de nouvelles industries et la modernisation de celles qui existent. Ces régions bénéficient également d'aides pour améliorer les infrastructures et l'environnement ainsi que l'emploi et leurs problèmes sont pris en compte dans le cadre des stratégies de la planification nationale et régionale.

Enfin, les activités nouvelles dans le secteur industriel et dans le secteur des services sont incitées à s'implanter dans les régions les moins prospères du pays plutôt que dans les régions non assistées.

La politique régionale occupe au Royaume Uni une place exceptionnellement importante, étant donné que plus de 40 % de la population active réside dans les zones à problèmes qui reçoivent un traitement préférentiel. C'est sur cette

toile de fond et en considérant des objectifs évoqués précédemment qu'il convient d'apprécier les mesures de politique régionale du Royaume Uni.

## 2. Les régions prioritaires.

Les mesures régionales en vigueur au Royaume Uni sont basées sur une hiérarchie de priorités entre les régions. Le classement actuel des régions est le suivant:

### a) régions en développement

Ces régions ont été définies à l'origine en 1968 comme étant les parties du pays caractérisées par des taux de chômage relatif élevés et persistants, des structures industrielles déficientes, des soldes migratoires négatifs et une faible prospérité. Leur délimitation n'a pratiquement pas changé depuis lors et elles recouvrent la plus grande partie du territoire de l'Ecosse, du pays de Galles et de la région septentrionale de l'Angleterre, la Merseyside et certaines parties du Sud-Ouest.

### b) régions spéciales de développement

En 1967, certaines zones comprises dans les régions de développement se sont vues classées en régions spéciales de développement, afin de tenir compte des problèmes particulièrement sérieux qui les affectaient en raison du déclin de l'industrie charbonnière. D'autres régions ont été classées dans cette catégorie en 1971 afin d'y inclure d'autres centres d'ancienne industrialisation touchés par des problèmes sectoriels graves ressortissant à d'autres branches d'industries.

Les régions spéciales de développement situées toutes en Ecosse, au Pays de Galles et dans le Nord de l'Angleterre, couvrent moins de 10 % de la population active de la Grande Bretagne.

### c) régions intermédiaires

Ces régions, qui ne sont éligibles qu'à seulement une partie des aides régionales accordées aux régions de développement, ont été délimitées en 1970 et étendues en 1971 et en 1972. Leurs problèmes sont de moindre ampleur que ceux des régions de développement, mais il a été considéré nécessaire de prendre certaines mesures afin d'aider leur croissance économique. Leurs difficultés particulières résidaient dans le vieillissement de leurs industries, dans un chômage supérieur à la moyenne et, pour certaines localités, dans les effets défavorables induits par la proximité des régions de développement.

d) régions d'assainissement des terrains industriels à l'abandon

Les régions assistées dont il s'agit peuvent prétendre à des primes en vue de l'assainissement des terrains industriels à l'abandon afin d'en préparer l'aménagement pour de nouvelles implantations. Ces primes peuvent également être obtenues dans la partie des North Midlands qui a été classée dans cette catégorie. En tant que mesures temporaires limitées à deux ans, les primes pour les dépenses en capital consacrées à des bâtiments industriels y pourront également être obtenues jusqu'à mars 1974.

e) Irlande du Nord

L'ensemble de l'Irlande du Nord constitue une zone à problèmes majeurs qui est traitée séparément du reste du Royaume Uni selon des modalités d'aides parallèles. L'annexe jointe traite de cette région.

3. Les moyens.

Les mesures utilisées au Royaume Uni en matière de politique régionale peuvent être classées en trois catégories: mesures restrictives, mesures d'encouragement et mesures de planification régionale, ces dernières comprenant les dispositions en matière d'environnement et d'infrastructures.

A. Mesures restrictives

Depuis 1948, la politique régionale britannique a exercé un contrôle de la localisation des établissements industriels et ce contrôle s'est étendu en 1965 à l'implantation des bureaux. Il s'est traduit par l'obligation d'obtenir des autorités compétentes:

- a) en ce qui concerne l'industrie; un certificat de développement industriel pour tout nouveau bâtiment industriel ou pour toute extension dépassant 1400 m<sup>2</sup> (15.000 Sq.ft.) situé en dehors des régions de développement et 1.000 m<sup>2</sup> (10.000 Sq.ft.) pour Londres et le Sud-Est;
- b) en ce qui concerne les locaux à usage de bureaux: un permis de développement des bureaux pour tout nouveau bâtiment ou toute nouvelle extension de bureaux dépassant 1.000 m<sup>2</sup> (10.000 Sq. ft.) dans le Sud-Est de l'Angleterre et à Londres.

## B. Mesures d'encouragement

Les mesures en faveur du développement ou de la conversion s'appliquent aux territoires comprenant les régions assistées décrites au § 2. Ces mesures peuvent être regroupées en aides financières aux entreprises (conformément à l'Industry Act 1972), en aides à la main-d'oeuvre et en mesures diverses. Il convient également de mentionner le système national d'amortissement accéléré destiné à encourager les investissements, mais ce système n'est pas modulé régionalement.

### a) aides financières:

- création de zones industrielles et construction pour vente ou location au prix du marché de bâtiments à usage industriel. En ce qui concerne les projets industriels ayant pour conséquence la création d'emplois supplémentaires, le loyer peut être abandonné sous certaines conditions pour une période de deux ans;
- subventions aux dépenses en capital pour de nouvelles usines et de nouveaux équipements dans les régions spéciales de développement et dans les régions de développement seulement, à raison de respectivement 22 % et 20 % des investissements en cause;
- subventions à la construction, à l'achat ou à l'adaptation de bâtiments industriels dans les régions assistées (dans les régions spéciales de développement, les régions de développement, les régions intermédiaires) à raison de 20 % du coût d'investissement;
- aides financières sélectives lors de la création ou de la modernisation d'entreprises sous les diverses formes de prêts, de bonifications d'intérêts ou d'achats d'actions;
- subventions du transfert d'entreprises industrielles vers les régions assistées, jusqu'à concurrence de 80 % de certains frais de déménagement.

### b) aides à la main-d'oeuvre:

- primes régionales d'emploi de 150 pence par semaine et par emploi masculin à plein temps et de 75 pence par semaine et par emploi féminin, versées aux entreprises industrielles localisées dans les régions de développement. Cette prime sera supprimée progressivement à partir de septembre 1974;
- aides aux employeurs pour les frais de formation professionnelle des travailleurs pour les emplois supplémentaires créés dans les régions assistées;
- remboursement des frais de déménagement et d'installation des travailleurs considérés comme indispensables au démarrage de nouvelles entreprises dans les régions assistées.

## c) aides diverses:

Un certain degré de préférence - à l'exclusion de toute préférence de prix - est accordé en matière de commandes du secteur public aux entreprises situées dans les régions de développement.

C. Mesures de planification

Sous ce chapitre, la politique du gouvernement britannique en matière de travaux publics et d'infrastructures, y compris le logement et les communications, fait entrer en ligne de compte les besoins régionaux. Deux autres aspects de sa politique dans ce domaine valent d'être mentionnés: les mesures d'amélioration de l'environnement dans les régions assistées et la politique des villes nouvelles. En égard au premier de ces aspects; il existe des insuffisances graves, du point de vue de l'environnement dans les régions assistées, à la fois en raison de l'âge et du type de leurs structures industrielles, notamment lorsque le vieillissement des structures industrielles du XIXème siècle a conduit à la détérioration des sites industriels. Ces conditions défavorables de l'environnement sont, en effet, susceptibles de rebuter les initiatives nouvelles de développement industriel et la politique régionale doit, en conséquence, tendre à y remédier. Il existe naturellement des subventions destinées à encourager l'élimination de ces séquelles par les autorités locales de ces régions et à promouvoir, de manière générale, l'amélioration des services publics.

La politique des villes nouvelles a fait l'objet d'une série de lois qui ont conduit à la création de quelques 28 villes nouvelles depuis 1946. Celles-ci étaient, à l'origine, destinées à aider la modernisation du tissu urbain de la Grande Bretagne dans son ensemble et à décentraliser l'agglomération de Londres. Elles ont, toutefois, produit également des effets défavorables sur les régions assistées et les pouvoirs publics continuent d'accorder la priorité au programme des villes nouvelles.

Ces activités sont conçues dans le cadre d'une structure régionale de planification globale prévoyant les préparations de plans d'action à long et à court terme au niveau local et régional. Chaque région de planification est dotée d'un conseil économique de planification où sont représentés les intérêts et les experts locaux, qui jouent un rôle majeur dans ce travail. La stratégie de planification est coordonnée avec les politiques de développement industriel à la fois aux échelons central et local de gouvernement.

#### 4. Les résultats.

Sur une toile de fond qui présente dans les régions assistées du Royaume Uni à la fois des industries en déclin et des industries en expansion, il est mal aisé d'apprécier quantitativement les résultats de la politique régionale en particulier du fait que les mesures mises en oeuvre ont subi de nombreux changements depuis la guerre. Certaines estimations peuvent, néanmoins être établies. Ainsi, l'emploi dans les entreprises industrielles des régions actuellement assistées, entreprises qui ont été créées depuis la guerre par des firmes localisées à l'origine à l'extérieur de ces régions, atteint actuellement un chiffre de près de 600.000 postes de travail. On a également estimé que l'emploi dans les usines "indigènes" des régions assistées s'est accru de 1966 à 1968 de plus de 40 000 unités qu'il ne l'aurait fait si la politique régionale n'avait existé. Il est ainsi possible de dire que, globalement, la politique régionale britannique a apporté annuellement de 30 à 40 000 emplois industriels dans les régions de développement et en Irlande du Nord.

Mais ce chiffre représente uniquement les résultats en emplois directs. Il devrait également être tenu compte des emplois directement induits dans le secteur des services et de l'effet multiplicateur direct. Globalement, il est probable que la politique régionale a résulté dans la création d'au moins 40 000 emplois régionaux à court terme, et peut-être de près de 60 000 par an lorsque les effets multiplicateurs ont eu le temps de jouer.

D'autres indicateurs des résultats de la politique régionale britannique sont disponibles. De 1960 à 1969, du point de vue des emplois supplémentaires créés, 47 % des approbations et certificats de développement industriel ont concerné les régions de développement.

De 1945 à 1965 inclus, la moitié des emplois industriels transférés d'une région à l'autre du Royaume Uni (ou de l'étranger) l'ont été vers les régions de développement.

En dépit de ces réalisations, les disparités régionales en matière de taux de chômage persistent, encore qu'avec des amplitudes inférieures à celles constatées avant la guerre. Le chômage dans les régions de développement et en Irlande du Nord oscillait en 1972 entre 4,5 et 8 % contre seulement 2,7 % dans les régions non assistées.

ANNEXEIrlande du Nord.

Il est d'usage d'examiner le développement régional de l'Irlande du Nord séparément de celui de la Grande Bretagne pour les deux raisons suivantes:

- a) Les différences institutionnelles: le cadre juridique dans lequel les aides régionales sont mises en oeuvre a été défini par une législation provinciale séparée possédant ses propres attributions en matière de développement industriel.
- b) la nature des problèmes régionaux de l'Irlande du Nord est différente sous de nombreux aspects; la province souffre, en effet, d'un isolement géographique important du fait de la nécessité de liaisons maritimes avec la métropole; le chômage y est atteint des niveaux extrêmes à la fois du fait de l'exode rural et du fait des licenciements de main d'oeuvre dus soit à la modernisation, soit au déclin des industries traditionnelles, en particulier le textile.

L'évolution des formes d'aide régionale en Irlande du Nord a généralement suivi le modèle décrit précédemment pour le reste du Royaume Uni. Les aides sélectives destinées à encourager l'expansion industrielle sont mises en oeuvre conformément aux lois sur le développement des industries de 1966 et 1971, principalement sous forme de primes et de prêts en capital et de mises à la disposition de terrains industriels sous statut de concession. D'autres aides de caractère général concernant les dépenses en capital par l'industrie sont fournies sous la forme de primes en capital et de prêts de modernisation en vertu des lois sur les aides générales aux investissements industriels des années 1966-1971. La législation dont il s'agit a été édictée par le Parlement d'Irlande du Nord.

Certaines mesures spéciales actuellement en vigueur reflètent les conditions particulières de l'Irlande du Nord.

---

(1) Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie - Annexe Ch. III p. 274 à 284 Doc. COM (73) 550 fina

# Centralizzazione e doppio livello

- a) per apprezzare le esigenze dello sviluppo e per il
- b) per far partecipare le regioni ricche al finanziamento di quelle meno fortunate



## Strumenti e disposizione.

1. ~~Il~~ Coordinamento delle CEE per le economie che differiscono negli Stati nelle condizioni previste agli articoli 39, 6 e 145 del Trattato sul mercato e coordinamento delle pol. reg. P.
2. Concorrenza
3. Annunziatura delle esportazioni art. 100 e ap
4. Fondo sociale
5. FEOG A
6. BEF
7. CEECA
8. Finanziaria ricerca e studi in materia reg. P.

Sono sufficienti? A meno per mezzo di raggiungere l'obiettivo (sviluppo economico)? No - Allora più mezzi e maggiore specificità regionale, ma anche ricorso all'art. 235. Su di esso si fonda il Fondo proposto dalla Commissione Comitato

Si fonda sull'art. 145

Differenza col fondo proposto nel 69  
 Quello del 69 era costituito presso le varie Com. minore - Ande poteva intervenire nell'elenco dei progetti reg. P. di sviluppo ma solo a titolo consultivo essendo l'elenco affidato alle Commissioni

Questo proposito nel '43 costituisce il nucleo ed è  
quello su fare la doppia consultazione (punto e  
comparazione) fra pol. n. l. e punto ultimo  
su l'azione comunitaria.

È sempre dei piani di sviluppo regionale che parte  
della Commissione e le loro successive rispon-  
dono agli obiettivi comunitari per il finanziamento  
dei progetti costituisce un importante strumento  
di coordinamento industriale.

Art. 92-93

Le infrastrutture sono o non sono aiuti?  
Ne 1974 la Commissione, interrogata, ha detto  
no! A meno che non siano specificamente  
create per certe imprese.

Il principio "pollution - paga" è applicato?  
Spese del Nord e del Sud - Possono le maggiori  
infrastrutture essere considerate aiuti? In  
nesso caso per un n. Qui parte ogni con-  
siderare il principio della concorrenza che in  
realtà non esiste.

In attesa l'accordo degli Stati (risoluzione 1/1)  
non è necessario - con la comunicazione la  
Commissione ripete in che modo industriale  
moderno - la risoluzione non distribuisce gli  
art. 92-93 ma si applica ad essi.

**Pol. di trasporti**

La Commissione ha dichiarato nel II rapporto generale  
9/82 che intende utilizzare le possibilità  
offerte dall'art. 80 in materia di pol. n. l.

Coordinamento degli strumenti finanziari comunitari.

Di cui sono presenti in Parlamento in testi comunitari Es. regol. n. 12/64 art. 12 § 3

"Be Commissione europea affinché - le attività del Fondo nuovo e le risorse con quelle delle BEI e del Fondo sociale"

Ma non esiste un'obbligazione reale e propria e contorni precisi. Il coordinamento è difficile e realizzarsi per gli strumenti hanno obiettivi diversi (nazionali) fra i quali dovrebbe essere fissata delle priorità. Le attività di intervento sono diverse fra i diversi strumenti e fanno capo a diversi settori della amministrazione comunitaria.

Le procedure di coordinamento interno fra i diversi enti dovrebbero essere rafforzate.

La Commissione ha dato un buon esempio di come si dovrebbe esplicare il coordinamento nella comunicazione del 12/11 relative alle grandi opere minerarie (P.O. n. C 90 11/9/71)

Coi programmi regionali migliorati tutti gli aspetti e quindi dovrebbero essere tutti gli aspetti e quindi il ricorso per le loro funzioni in un certo di diversi tipi di aiuti comunitari