

Générale de la Recherche et de la Documentation du Parlement Européen  
- PE 40.461 du 16.4.1975) Cet examen sera poursuivi lors d'une prochaine  
réunion, notamment en ce qui concerne les conséquences financières  
de la diversité des lieux de travail et les propositions que pourrait  
faire le groupe sur cette question.

Jean Laleure  
Secrétaire générale adjoint

## PARLEMENT EUROPÉEN

### GROUPE SOCIALISTE

LUXEMBOURG - CENTRE EUROPÉEN, PLATEAU DU KIRCHBERG - Tél. 4300 1 - BOÎTE POSTALE 1601  
TELEX: 2894 EUPARL LU

PE/OS/112/79

Luxembourg, le 21 septembre 1979

Note à l'attention des membres du groupe de travail "politique régionale"

Chers Camarades,

Lors de sa réunion du 21 septembre 1979 à Bruxelles, le  
Groupe socialiste a décidé de réunir un groupe de travail ad hoc concer-  
nant la politique régionale.

Vous trouverez en annexe une note concernant le développement  
régional, soumise par le Camarade Giorgio Ruffolo.

Salutations fraternelles,

Manfred MICHEL  
Secrétaire Général

Diffusion : 5A

Proposition pour un groupe de travail sur le sujet "Elargissement, déséquilibres régionaux et modèle de croissance"

par Giorgio RUFFOLO

Sujet général

1. L'union douanière aurait dû réaliser "une expansion continue et équilibrée" (Traité de Rome). Jusqu'à ces dernières années, l'expansion a été continue. Mais elle n'a pas été équilibrée. Bien au contraire, les déséquilibres régionaux et structurels se sont accentués.

Le défi de l'élargissement pose le problème des déséquilibres, non plus comme un problème périphérique, mais comme un problème de la nouvelle Communauté des Douze. Les deux problèmes doivent donc être étroitement liés, et ils impliquent une profonde révision du modèle actuel de croissance de la Communauté.

Thèmes spécifiques à approfondir

2. Présentation de la situation actuelle des déséquilibres structurels (régionaux et sectoriels) dans La Communauté des Neuf.

3. Les déséquilibres structurels dans la Communauté "dualiste" (ou "trialiste").

4. Critique de la conception actuelle du problème de l'élargissement, comme problème d'adaptation des "nouveaux" pays à la structure et aux politiques actuelles de la Communauté.

5. Nécessité d'adopter une optique alternative: passer de la stratégie actuelle de développement déséquilibré (tempérée par des transferts de compensation, de toute façon insuffisants et inefficaces aux fins de la promotion d'un mécanisme de développement autonome

me), à une stratégie de développement équilibré.

6. Traits généraux d'une stratégie de développement équilibré. Nécessité de transformer le dualisme déséquilibré actuel en un dualisme différencié entre croissance lourde et croissance diffuse.

7. Les deux lignes d'action que cette stratégie implique pour les pays de la nouvelle Communauté des Douze:

a) - la révision des politiques générales (macro-économiques, énergétiques, agricoles, industrielles) vers la "convergence"; b) - la nouvelle conception des politiques "régionales".

8. Ces dernières, en particulier, orientées jusqu'à présent vers un développement calqué sur la croissance lourde, et fondées essentiellement sur des transferts et des incitations financières, devront être orientées de nouveau vers une croissance diffuse, et essentiellement fondées sur des actions de promotion, d'élaboration de projets, d'assistance et d'appui direct, destinées à des activités de production et à <sup>des</sup> initiatives d'intérêt social.

9. Le rôle spécifique d'impulsion et de coordination de la Communauté dans la nouvelle politique régionale: a) - formulation des objectifs; b) - ajustement des ressources; c) - fixation d'objectif pour l'activité du Fond, grâce à des projets communautaires de développement régional particulièrement efficaces comme démonstration; d) - activités d'assistance et de soutien des initiatives nationales et régionales.

10. Opportunité de doter la Communauté d'un nouvel instrument spécifique (European Development Board) chargé des tâches suivantes: a) - élaboration de projets communautaires; b) - Mobilisation de

ressources d'entreprise, techniques, financières, pour leur réalisation; c) - diffusion de leurs effets, à des fins de démonstration, grâce à une activité d'information, de formation, de promotion, d'assistance.

1. L'union douanière aurait dû réaliser une expansion continue et équilibrée" (Traité de Rome). L'expansion, jusqu'à ces dernières années, a été continue. Mais elle n'a pas été équilibrée. Certains déséquilibres, régionaux et structurels, ne sont pas atténués. Ils se sont, au contraire, accentués: d'une part, comme conséquence de phénomènes de "croissance cumulative", provoqués par l'union douanière elle-même, d'autre part, par suite des politiques économiques, nationales et communautaires.

Les politiques économiques nationales, ont été conduites essentiellement à l'encontre d'un développement déséquilibré, tempéré seulement, en modeste mesure, par des politiques régionales d'aide aux zones arriérées.

La Communauté, de son côté, a reproduit ce modèle: la seule politique commune, digne de ce nom, qu'elle ait conduite - la politique agricole - comporte des transferts en masse de ressources en provenance de deux <sup>des</sup> pays les moins prospères, vers le pays les plus prospères de la Communauté. Quant à la "politique régionale": l'entité dérisoire des ressources qui lui sont confiées, et le peu d'autonomie dont elle dispose pour leur utilisation, limitent son incidence à des effets insignifiants.

2. Le défi de l'élargissement pose le problème des déséquilibres dans une perspective entièrement nouvelle.

Dans la Communauté des Six, ce problème pouvait être considéré comme périphérique, étant donné l'homogénéité relative des structures économiques de la plupart des pays participants.

Dans la Communauté des Neuf, cette situation s'est déjà notablement modifiée. Dans La Communauté des Douze, le dualisme (ou mieux le "trialisme") (1) économique deviendrait une caractéristique centrale de l'économie communautaire.

(1)

3. Le problème de l'élargissement doit être donc lié à celui des déséquilibres. Et ce dernier ne doit pas être confiné dans le cadre étroit des "politiques régionales". Il implique une profonde révision des politiques économiques et du modèle lui-même de croissance actuelle de la Communauté.

4. L'optique selon laquelle le problème de l'élargissement a été jusqu'à présent affronté, au niveau communautaire, est radicalement opposée.

Le souci essentiel est d'adapter progressivement, dans le temps, les économies et les politiques économiques des nouveaux pays adhérents à la structure et aux politiques actuelles de la Communauté.

La nécessité de modifier ces dernières, dans le sens d'une croissance plus équilibrée, est, en fait, ignorée. Les interventions structurales de rééquilibrage sont conçues selon l'optique traditionnelle des politiques régionales, <sup>au moyen</sup> ~~par~~ des incitations et ~~des~~ aides financières aux régions sous développées.

5. Or, l'expérience enseigne que le rééquilibrage structural entre une zone forte et une zone faible, ne peut être réalisé par des transferts de ressources financières. - même considérables - lorsque <sup>le sens</sup> général de la politique économique des zones fortes est orienté de façon telle qu'il donne lieu à des effets "régionaux" divergents. L'exemple italien est particulièrement significatif. Pendant plus de vingt ans, on a transféré, du Nord au Sud. - dans le cadre de la politique régionale d'intervention extraordinaire - des ressources considérables, qui, au cours de la dernière décennie, ont

représenté environ 10% du produit brut du Nord, et environ 20% du produit brut du Mezzogiorno.

Malgré cela, l'écart entre les deux zones n'a pas diminué. Ce transfert en masse a servi à subventionner les revenus et les consommations du Sud, sans cependant y faire naître un processus autonome d'investissements. Ce résultat doit être attribué au fait que la politique de développement du Mezzogiorno a été entendue, justement, comme une politique régionale, et que, pour le reste, la politique économique a continué à être orientée vers une conception "nordiste".

6. La politique communautaire, elle aussi, est orientée, aujourd'hui, vers une conception nordiste. Ou, pour être plus précis, vers une conception "centriste" (dans le nouveau système européen, les zones fortes se situent au centre, les zones faibles, à la périphérie). Sans une révision fondamentale des politiques générales, toute politique régionale restera une politique subalterne et périphérique. Dans ces conditions, quel peut être le résultat de "l'opération élargissement"? Ou un échec, ou une intégration subalterne des zones faibles: celle-ci cependant, accentuera les contradictions et les tensions internes du système tout entier (et dans ce cas également, il est bon de méditer sur l'exemple italien). En fait, telle qu'elle a été conçue jusqu'à présent (voir les rapports de la Commission sur les problèmes de l'élargissement soulevés par la Grèce, le Portugal et l'Espagne) l'opération élargissement est vouée à provoquer des effets régionaux et structurels, source de déséquilibre

à l'intérieur des "nouveaux" pays membres, et à l'intérieur des "anciens" pays membres. Les avantages et les inconvénients que les premiers tireront de l'intégration, ne seront pas répartis équitablement entre les secteurs et les régions en leur sein (exemple: avantages industriels pour les régions nord-orientales, et désavantages agricoles pour les zones centrales de l'Espagne). En outre, les avantages que les "nouveaux" pourront acquérir, se solderont par des dommages pour les régions les moins développées des "anciennes" (par exemple "conflit agricole" entre les productions méditerranéennes de l'Espagne et de la Grèce, et celles du Mezzogiorno français et du Mezzogiorno italien: avec le risque de faire éclater une désastreuse "guerre entre pauvres").

7. Enfin: le ralentissement de la croissance, et l'apparition de problèmes de récession inflationniste dans les pays les plus forts, impose aujourd'hui de nouveaux freins à un type de croissance dualiste et déséquilibrée. Des trois valves de compensation typiques d'une économie dualiste pour les régions arriérées - émigrations, transferts, tourisme - la première a déjà été bloquée, par suite de l'apparition du chômage structural dans les pays "les plus prospères"; et la deuxième risque de voir ses chances sérieusement compromises - malgré les déclarations officielles affirmant le contraire - si les politiques macroéconomiques de ces pays restent orientées dans un sens restrictif.

8. Il faut donc poser le problème de l'élargissement et des déséquilibres selon une optique alternative. Il faut passer de la

stratégie actuelle de développement déséquilibré, ~~avec~~ avec plus grand ~~nombre de~~ transferts de compensation, à une stratégie de développement équilibré.

9. Il serait toutefois illusoire, pour résoudre le problème du développement équilibré, de viser à une égalisation des conditions de revenu et de productivité des régions arriérées, avec celles des régions avancées, au moyen d'une politique de développement forcé et accéléré des premières. "Poursuivre" les régions avancées, serait, de la part des régions arriérées, une politique impraticable et contradictoire. Impraticable, parce que, comme on l'a démontré, pour autant que l'on puisse forcer le développement des pays arriérés, les temps nécessaires pour atteindre "l'égalisation" s'avèrent trop longs (1). Contradictoire, parce que le modèle de croissance choisi comme but de la poursuite, est justement la cause des déséquilibres régionaux et structuraux des régions arriérées; modèle qui, au cours de ces dernières années, a été mis en crise même dans les régions avancées.

(1) Giorgio Fuà a calculé (Problems of lagged industrialization OCDE, 1979) que l'égalisation du rapport capital par travailleur, entre six pays "en retard" (Italie, Espagne, Grèce, Portugal, Irlande, Turquie) et les pays "avancés" de l'Europe occidentale, demanderait, en avançant la supposition "héroïque" que leur quote-part d'investissement du revenu soit "forcée" jusqu'à dépasser de cinq points celle des pays avancés (c'est à dire jusqu'à environ 30% du PNB), une période allant de 35 ans (pour l'Italie), à 89 ans (pour la Turquie).

10. On a suggéré (1), plutôt, l'opportunité d'affronter le problème du dualisme de façon <sup>à la fois</sup> en même temps plus réaliste et plus hardie: en tentant de "vivre avec le dualisme", organisé d'une manière plus civile, et socialement tolérable, dans le cadre d'un modèle de croissance économique plus sobre et plus différencié. Un modèle de croissance socialement équilibré peut en effet comporter l'existence de zones et de secteurs caractérisés par une croissance économique plus intense et plus lourde (<sup>forte</sup> haute intensité de capital, forte consommation d'énergie et de matériel, <sup>forte</sup> haute productivité du travail, grandes dimensions, complexité d'organisation et de technologie etc...) et des zones et de secteurs caractérisés par une croissance plus modérée et plus diffuse (faible intensité de capital, absorption élevée de main d'oeuvre, productivité du travail moins élevée, technologies intermédiaires, petites dimensions etc...). Ces deux "secteurs" <sup>comportent</sup> ~~comportent~~ des avantages et des désavantages "équilibrés" du point de vue social (exemple: une rémunération plus élevée, au prix de cadences de travail et de conditions d'environnement moins favorables, ou viceversa).

L'équilibre devrait être facilité par des politiques de productivité opportunes (par ex. l'assistance aux petites et moyennes entreprises) de péréquation fiscale, de différenciation des salaires et des conditions de travail.

11. La perspective de l'élargissement offre donc à la Communauté l'occasion d'affronter le problème du dualisme, que l'élargissement posera au premier plan, en termes nouveaux: de l'organisa-

(1) Encore dans l'étude de G. Pua - déjà cité

<sup>ou une croissance</sup>  
d'une économie dualiste équilibrée, dans le cadre d'un modèle de croissance plus rationnel et plus sobre. Ceci comporte une nouvelle orientation profonde de la stratégie actuelle ~~non explicite~~ du développement. En particulier: a) - une révision radicale des politiques économiques générales des pays membres et de la Communauté, orientée vers <sup>leur</sup> ~~une~~ convergence par rapport à l'objectif de rééquilibrer structural; b) - l'établissement sur de nouvelles bases des soi-disant politiques régionales.

12. La "convergence" des politiques économiques des pays membres fait l'objet, jusqu'à présent, de proclamations "rétoriques" (1). Un effort effectif vers la convergence implique la révision et la coordination de la politique économique des pays membres au moins sous quatre aspects fondamentaux:

a) - politiques macroéconomiques L'asymétrie du SME, qui impose des freins à la croissance, onéreux surtout pour les pays les plus faibles, doit être résolue par une politique de programmation, qui établisse des objectifs différenciés et fixes de croissance pour les différents pays, et dispose d'instruments monétaires (Fond Monétaire Européen) et fiscaux (bilan communautaire) capables de répondre à l'exigence <sup>leur</sup> soutien conjoncturel et d'une redistribution, au profit des économies moins prospères.

b) - politique énergétique La disparité des conditions d'approvisionnement énergétique représentera, dans l'avenir, une cause déterminante d'aggravation des déséquilibres structurels entre les pays membres. Ceci demande une politique commune de l'énergie, non fondée

(1) Voir à ce sujet, à titre d'exemple, le dernier rapport du Conseil (Ecofin) au Conseil ~~des~~ Européen.

sur des recommandations pléthoriques, mais sur des engagements, des actions, des investissements, insérés dans un cadre programmé et coordonné.

b) - politiques industrielles de ce point de vue, on doit soumettre à une analyse, non seulement les politiques industrielles des gouvernements (celles qui concernent la restructuration et la reconversion des secteurs critiques, celles qui concernent les aides aux secteurs que l'on entend promouvoir) mais également celles des grandes Sociétés multinationales, qui se superposent aux premières, en exaltant ou en mortifiant les effets, d'une façon absolument incontrôlée;

13. - politique agricole commune on l'a déjà mentionnée au point 12. La "perversité" substantielle de la PAC par rapport à l'objectif de rééquilibre structural, qui se manifeste déjà aujourd'hui dans l'Europe des Neuf, deviendrait intolérable dans une Communauté des Douces, dans laquelle le poids de l'agriculture plus "pauvre" augmentera d'une façon considérable.

14. Les politiques régionales actuelles, non seulement sont étrangères au contexte des politiques économiques générales, mais en outre elles présentent deux aspects "qui produisent l'effet contraire" du développement équilibré désiré:

a) - une imitation marquée du développement type capital-intensif, caractéristique des zones fortes;

b) - un recours prédominant aux instruments financiers d'intervention, privilégiant les investissements: contributions à fonds

perdu, crédits facilités, facilitations fiscales etc...

De cette façon, on encourage des combinaisons de production irrationnelles par rapport à la disponibilité relative des facteurs de production existants dans la zone (capital limité, vaste offre de travail), mettant ainsi en crise les activités traditionnelles labour-intensives, et provoquant des phénomènes d'urbanisation et de chômage de masse. D'autre part, l'apport de ressources financières provenant de l'extérieur de la zone, ne réussit pas à stimuler et à mettre en mouvement un mécanisme autonome d'accumulation: ce qui manque surtout dans les zones dont le développement est arriéré, c'est, en effet, la capacité d'utiliser efficacement ces ressources.

14. Les politiques régionales pour les zones dont le développement est retardé, devraient donc être nouvellement orientées dans deux directions:

a) - promouvoir le développement économique de ces zones essentiellement sur la base de combinaisons de productions "légères" (voir point 10: faible intensité de capital, forte absorption de travail, technologies intermédiaires, petites dimensions d'entreprise);

b) - transférer dans ces zones non seulement, et non pas tant, des ressources financières, mais plutôt des informations, des techniques, des capacités d'organisation, des capacités de projets.

15. Dans le cadre d'une stratégie ainsi conçue, la Communauté pourrait jouer un rôle fondamental d'impulsion et de coordination. En particulier, elle devrait pouvoir:



a) - à formuler explicitement des objectifs de développement, pour une période moyenne et longue, des zones économiquement arriérées (dans ce but, il faudrait renforcer et étendre les pouvoirs du Comité pour les politiques régionales, ~~institué en~~ qui deviendrait ainsi l'organisme promoteur d'impulsion et de coordination des politiques de développement de la Communauté;

b) - à augmenter les ressources, aujourd'hui dérisoires, destinées au Fonds de Développement Régional;

c) - à fixer un objectif à l'action du Fonds; les programmes de développement financés par celui-ci, devraient être progressivement libérés des procédures actuelles, qui subordonnent l'action du Fonds aux décisions des autorités nationales, pour être définis (comme c'est le cas dans la procédure actuelle "hors quota") au niveau communautaire, et conçus de façon à réaliser, dans chacune des régions arriérées de la Communauté, des projets spécifiques de développement, utiles à des <sup>effets</sup> ~~fin~~ démonstratifs ~~d'impulsion~~;

d) - à se donner un instrument spécifique de promotion, et d'assistance orientée vers le développement des zones arriérées, qui sont en mesure d'assumer les fonctions de transfert de technologies, de know-how, de capacité d'organisation et d'élaboration de projets rappelées au point 14.

Conçue à l'origine comme un instrument fondamental d'intervention pour le développement des régions arriérées, la BEI s'est progressivement retirée au sein d'un milieu financier et de crédit traditionnel. Elle n'est donc pas en mesure de conduire les

activités de promotion et de soutien qui justifient par contre, la création d'un nouvel organisme pour le développement (European Development Board), qui soit en mesure:

a) - d'élaborer sur la base des directives du Comité pour les Politiques régionales, et en collaboration avec les gouvernements nationaux - des projets de développement qui seront financés par l'intermédiaire du Fonds Régional de Développement;

b) - de se charger d'en promouvoir l'exécution, en mobilisant les ressources d'entreprise, techniques et financières, dans tous les pays de la Communauté,

c) de conduire les activités d'information, d'assistance technique, commerciale, d'organisation etc. indispensables pour exploiter au maximum les effets démonstratifs obtenus grâce aux projets communautaires de développement. Cette activité d'information, de promotion et de soutien devrait être dirigée essentiellement vers de petits et moyens entrepreneurs, administrateurs locaux, coopératives et associations de citoyens, qui présenteraient des idées et des projets de caractère économique et social répondant aux exigences d'une croissance "adaptée" aux conditions, aux possibilités et aux vocations existantes dans les zones économiquement arriérées.