

La politique régionale de la Communauté économique européenne

Autor(en): **Landaburu, Eneko**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **45 (1987)**

Heft 1

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-139547>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La politique régionale de la Communauté économique européenne

Eneko Landaburu,
directeur général de la politique régionale de la CEE,
Bruxelles

Une action régionale communautaire est indispensable

Selon le Traité de Rome, la Communauté économique européenne a pour mission de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques et une adaptation accélérée du niveau de vie dans l'ensemble de la Communauté.

Pour réaliser l'intégration des économies des Etats membres, les moyens choisis ont été, à l'origine, la création d'un marché intérieur unique et la mise en place de la politique agricole commune. Malgré le niveau général de prospérité atteint, il s'avère que ces moyens ne permettent pas à toutes les régions de bénéficier de la même manière des effets du processus d'intégration économique et technique et de la création d'un grand marché: Aujourd'hui comme hier, il existe entre les régions des Etats membres des différences notoires du niveau de développement et de richesse. Ces disparités régionales sont encore plus accusées dans la Communauté prise dans son ensemble. Par exemple, les écarts, en termes d'emploi et de production, entre la région la moins développée et la plus prospère, varient actuellement de 1 à 1,4 en Allemagne, de 1 à 1,9 en France, de 1 à 2,2 au Royaume-Uni, de 1 à 2,8 en Italie, mais vont de 1 à 5,6 à l'échelle de la Communauté.

En raison même de son existence, la responsabilité propre de la Communauté est donc de contribuer à la réalisation d'un degré plus élevé de convergence des économies des Etats membres et d'assurer une répartition mieux équilibrée des activités économiques sur l'ensemble de son territoire; les régions défavorisées doivent bénéficier de possibilités pour un développement plus rapide, tandis que les régions prospères voient s'ouvrir un marché plus large pour leur production.

De plus, un nombre croissant de décisions politiques, dans des domaines comme le commerce extérieur, l'agriculture, l'industrie, etc., sont prises à l'échelon européen et non plus unilatéralement par les Etats membres. La mise en œuvre des politiques communes et la coordination des politiques économiques prévues par le Traité se heurtent alors inévitablement aux obstacles que constitue l'hétérogénéité des structures économiques des Etats membres. Ces décisions ne peuvent pas toujours avoir des conséquences positives pour toutes les régions. La Communauté a une responsabilité particulière à l'égard des problèmes qui peuvent ainsi être créés.

Enfin, une coordination est manifestement indispensable pour les infrastructures publiques (par exemple, routes et canaux) et pour les aides à l'investissement entre les régions situées de part et d'autre des frontières internes de la Communauté.

Une politique communautaire qui cherche sa spécificité

Mais donner à la politique régionale des contours et un contenu précis est un exercice très complexe auquel chaque Etat apporte sa réponse, en fonction de son histoire et des problèmes qu'il doit résoudre ; les dimensions d'une politique régionale sont à la fois politiques, sociales, culturelles et économiques.

En outre, le concept même de politique régionale pose dans les systèmes économiques en vigueur dans les pays de la Communauté, la question de l'opportunité, de la durée et des limites souhaitables de l'intervention de la puissance publique. En effet, il y a une certaine contradiction entre l'objectif de répartition spatiale équilibrée des hommes et des activités et ceux de la division du travail et de la localisation spontanée des ressources et de la production des biens et des services.

La définition de l'action régionale varie donc d'un pays à l'autre et est susceptible d'évoluer dans le temps. Il en résulte que les efforts parfois considérables déployés par les Etats membres en faveur des régions peuvent parfois se concurrencer et quelquefois s'annuler réciproquement du fait qu'ils ont été menés dans une optique purement nationale.

La politique régionale communautaire doit surmonter ces difficultés et réaliser une synthèse entre la finalité structurelle et à long terme de l'action régionale et la nécessité d'être, dans le court terme, la manifestation d'une solidarité. Ces tensions, inhérentes à toute politique régionale, peuvent même être source de contradictions entre les différentes politiques mises en place au niveau européen et les objectifs de développement régional.

La politique régionale de la Communauté ne prétend pas se substituer aux responsabilités des Etats membres. Mais son ambition se doit aussi d'être plus qu'une simple politique d'accompagnement. Comme dans d'autres domaines, la fonction de la Communauté est d'orienter et de coordonner les actions des Etats membres. L'intervention communautaire est donc appelée à transcender la diversité des traditions, des expériences, et des préoccupations des Etats membres pour parvenir à la définition d'objectifs spécifiques prenant en compte l'intérêt commun.

Aussi, les réticences des Etats membres à l'égard d'une politique régionale communautaire s'estompent-elles très progressivement devant la nécessité d'agir de façon coordonnée et d'obtenir des économies d'échelle.

Il apparaît ainsi que la politique régionale de la Communauté est moins une réalité acquise une fois pour toutes qu'un effort permanent à approfondir.

Un instrument de la cohésion économique et sociale européenne

Malgré toutes ces difficultés, une politique régionale communautaire s'est progressivement affirmée. S'il a fallu près de vingt ans aux Etats membres avant de décider la création du Fonds européen de développement régional (FEDER) en 1975, les progrès accomplis depuis lors sont significatifs.

Bien que la préoccupation régionale était déjà présente dans le Traité de Rome, on a pu croire, pendant la période d'extraordinaire expansion économique des années soixante, que le développement des régions défavorisées, soutenues par l'effet d'entraînement d'une croissance économique élevée, irait de soi.

Mais la crise économique et les élargissements successifs ont confronté la Communauté à de graves problèmes de cohésion économique et sociale. Il a fallu se rendre à l'évidence que l'établissement d'un marché commun n'a pas suffi en lui-même à «assurer le développement harmonieux des économies des Etats membres en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées».

Au contraire, les analyses présentées par le deuxième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions dans la Communauté mettent en évidence que les disparités régionales sont restées très importantes.

En outre, les structures et les situations économiques des régions de la Communauté se sont de plus en plus diversifiées, du fait des élargissements successifs et des conséquences de la crise. La compétition internationale a imposé à un nombre croissant de secteurs des restructurations impliquant des dégagements d'emplois. Dans les pays de tradition industrielle ancienne, le problème sectoriel est devenu un problème régional; il s'ajoute à celui des régions, le plus souvent périphériques, structurellement en retard de développement. Sans action régionale, ces dernières risquent de rester en marge du progrès induit par le développement de secteurs moteurs que la Communauté entend promouvoir.

Enfin, dans un contexte budgétaire difficile, l'élargissement à l'Espagne et au Portugal pose un défi majeur à la Communauté: la population des régions les plus défavorisées a doublé (elle atteint aujourd'hui 107 millions d'habitants, soit un tiers de la population communautaire).

Ces constatations soulignent l'interdépendance de la politique économique et de la politique régionale; la cohésion socio-économique de la Communauté ne peut être renforcée à long terme que par une plus grande convergence économique.

Cette manière d'aborder la problématique de l'intégration européenne résulte d'une prise de conscience progressive qui a conduit à affirmer, avec de plus en plus de force, du Traité de Rome (1957) au projet d'Acte unique européen (1985), la dimension économique de la politique régionale de la Communauté et l'aspect communautaire de sa conception.

Un cadre d'analyse: Le rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions

La définition d'une politique régionale à l'échelle de la Communauté suppose des analyses approfondies, et autant que possible comparables, relatives à la situation et à l'évolution des différentes régions. Ces analyses font l'objet de «rapports périodiques» préparés à des intervalles de deux ans et demi en principe. Ces rapports contribuent, par l'information régionalisée qu'ils fournissent, à la transparence des politiques menées et à une meilleure utilisation des instruments structurels de la Communauté (Fonds régional, Fonds social,

Banque européenne d'investissement, etc.). Ils servent également de base pour les propositions relatives aux orientations et priorités de la politique régionale communautaire que la Commission présente au Conseil des Ministres.

C'est dans le cadre de ces rapports périodiques qu'il est procédé à l'évaluation des disparités régionales, calculées notamment sur la base du produit intérieur brut et du chômage structurel. Les analyses ont montré, par exemple, que la principale faiblesse économique de certaines régions était leur manque de productivité, lié en particulier à des facteurs tels que le niveau des équipements de base, l'accès aux capitaux, la pénétration du progrès technique et aussi le niveau de qualification professionnelle. Mais, les disparités régionales se sont aussi accrues dans le sens de l'augmentation des écarts, en termes absolus, des taux de chômage. Ce mouvement pourrait bien s'amplifier dans l'avenir du seul fait de pressions démographiques différentes selon les régions.

S'agissant d'analyses régionales macro-économiques faites au niveau de la Communauté, l'intérêt pour les agents économiques régionaux est moins d'y trouver une réponse à leurs problèmes particuliers que de leur permettre de mesurer les atouts et faiblesses de chaque région par rapport aux autres.

Trois axes d'action pour la politique régionale européenne

La politique régionale de la Communauté comporte trois axes d'action principaux. Tout d'abord, elle s'efforce de coordonner les politiques régionales des Etats membres. En second lieu, elle introduit une dimension régionale dans les autres politiques menées par la Communauté. Enfin, elle comprend une large gamme de soutiens financiers à des actions de développement régional dans les régions défavorisées de la Communauté.

1. *Un effort de coordination des politiques régionales des Etats membres*

Une convergence progressive dans l'évolution économique des différentes parties de la Communauté suppose la coordination des politiques nationales.

En effet, pour réduire les disparités entre régions dans la Communauté, une intervention financière des instruments communautaires ne peut pas être suffisante à elle seule. Une étroite collaboration entre les Etats membres et la Communauté constitue en fait la condition préalable à une réussite des actions de politique régionale.

S'il n'est pas souhaitable d'imposer aux Etats membres une politique de développement régional coulée dans un moule uniforme, une coordination des politiques nationales est indispensable afin que celles-ci soient cohérentes entre elles et avec les objectifs communautaires. Cette coordination doit assurer que les ressources sont utilisées là où elles sont les plus nécessaires afin que l'activité économique et la prospérité soient graduellement mieux partagées. Elle s'exerce à travers la coordination des aides d'état à finalité régionale et les programmes de développement régional.

a) *La coordination des aides d'Etat à finalité régionale*

Le développement régional bénéficie non seulement d'aides communautaires, mais aussi, et beaucoup plus massivement, d'aides nationales. Lorsque ces aides affectent les échanges entre les Etats membres, elles sont par principe interdites selon les dispositions du Traité de Rome. Toutefois, le traité lui-même prévoit des dérogations, en particulier les aides qui visent à réduire l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées.

L'objectif de ces aides peut être double: Une contribution à un développement plus équilibré, ainsi que la mobilisation de ressources productives inutilisées. Il convient cependant d'éviter une définition trop vaste des zones d'aide et un niveau d'intervention trop élevé par rapport aux handicaps à surmonter. La coordination des aides d'Etat à finalité régionale vise donc à obtenir une cohérence d'ensemble des différentes politiques nationales, afin que celles-ci n'aient pas pour résultat de se concurrencer face aux investisseurs étrangers. A cet effet, des normes communes ont été définies dans le cadre de la politique de la concurrence, fixant des plafonds pour les aides d'Etat consenties aux investissements, selon la nature et la gravité des problèmes régionaux.

Les aides régionales subordonnées à un investissement initial ou à la création d'emplois bénéficient d'un *a priori* favorable; par contre, la Commission formule des réserves de principe quant aux autres types d'aides qui ont un caractère d'aides au fonctionnement. Des appréciations plus nuancées sont portées quand il s'agit d'aides favorisant les travaux de recherche et de développement ou d'aides à la formation professionnelle qui contribuent à la création d'une base économique saine pour le futur.

b) *Un cadre de référence cohérent pour l'ensemble des actions en faveur des régions: les PDR*

Dans le but de parvenir à une meilleure adéquation entre les objectifs de développement régionaux et nationaux et les principaux objectifs communautaires, les Etats membres communiquent régulièrement à la Commission les programmes de développement régional établis selon un schéma commun pour chacune des régions éligibles au concours du Fonds régional. Ces programmes, qui ont un caractère indicatif, précisent les objectifs et les moyens opérationnels de développement de la région. Dans la mesure où ces programmes contiennent les informations concernant toutes les «mesures publiques essentielles susceptibles d'influencer l'équilibre régional», ils sont, par excellence, l'instrument de la coordination des mesures de développement économique (équipement, aides aux entreprises...) avec les effets des autres mesures structurelles. Ces programmes-cadres ont pour vocation, au fur et à mesure de leur approfondissement, d'exercer une influence directe sur ces diverses mesures en leur donnant un cadre de cohérence au niveau de chaque région.

Il faut toutefois reconnaître que, d'une part, ces orientations restent souvent générales et visent essentiellement les équipements lourds et que, d'autre part, il n'est pas certain que, dans tous les cas, les diverses autorités régionales concernées ainsi que les entreprises et partenaires sociaux aient été associés à leur élaboration.

2. *L'impact régional des politiques économiques et sectorielles communautaires*

L'interdépendance de la politique économique et de la politique régionale se traduit aussi dans la liaison de cette dernière avec les orientations sectorielles de la Communauté. En effet, on ne peut ignorer les effets régionaux des politiques communes relatives à tel ou tel secteur, dès lors que ce secteur représente une part importante de l'activité régionale. Ceci est valable au niveau national, mais aussi au niveau communautaire.

Pour la Communauté, l'analyse de l'impact régional des politiques sectorielles, pour délicate qu'elle puisse être dans un grand nombre de cas, doit être pratiquée dans une mesure croissante par la Commission, mais également par le Conseil et le Parlement. Il s'agit de ne pas accroître les handicaps de régions déjà en retard ou en déclin et de permettre à ces régions de participer pleinement aux avantages des politiques nouvelles. De telles prises en compte des effets régionaux ont été réalisées progressivement dans le cadre de la politique agricole commune (exemples des produits méditerranéens) ainsi que dans un certain nombre d'autres politiques sectorielles (sidérurgie, chantiers navals, textiles, pêche); elles sont en cours de concrétisation dans les domaines de l'énergie (programme communautaire VALOREN) et des télécommunications (programme communautaire STAR).

Les interventions financières de la Communauté européenne en faveur des régions

L'action la plus perceptible de la Communauté européenne à la politique régionale est évidemment constituée par ses différentes interventions financières, plus spécialement celles du FEDER, mais aussi celles des autres instruments structurels:

- Dans les régions charbonnières et sidérurgiques, la *Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)* a accordé depuis 1954 des prêts totalisant près de 13 milliards d'ECUS¹, pour moderniser les industries du charbon et de l'acier ou pour faciliter leur reconversion en attirant de nouvelles industries créatrices d'emploi. En 1985, ces prêts se sont élevés au total à près de 1 milliard d'ECUS.
- Une part prépondérante des prêts accordés par la *Banque européenne d'investissement (BEI)*, environ 7,185 milliards d'ECUS a été consacrée à des projets de développement régional. En 1985, près de 3,75 milliards d'ECUS, soit 52% du total des prêts, ont été affectés à des fins de développement régional.
- Un *Nouvel instrument communautaire d'intervention (NIC)* accorde depuis 1979 des prêts qui servent essentiellement à moderniser les infrastructures, à développer les ressources énergétiques et, depuis 1982, à développer les petites et moyennes entreprises. Plus de 5 milliards d'ECUS ont ainsi déjà été octroyés (dont 884 millions en 1985) en majeure partie destinés à des régions défavorisées.
- Dans le cadre du *Système monétaire européen (SME)*, des bonifications d'intérêt pour un montant de 1 milliard d'ECUS ont été accordées entre 1979 et 1983 à l'Irlande et à l'Italie.

¹ ECU (Unité monétaire européenne) = environ 1,72913 FS (sur la base des taux en vigueur le 29.1.1987).

- Le *Fonds social européen* (FSE) et le *Fonds CECA* ont accordé ensemble des aides totalisant 12 milliards d'ECUS, destinés à la formation et à la reconversion des travailleurs des mines et de la sidérurgie. Une très grande partie de ces aides a été affectée à des projets localisés dans les régions éligibles aux aides du FEDER. Depuis 1984, 40% des aides du Fonds social sont réservés aux régions les plus prioritaires (Mezzogiorno, Grèce, Irlande, Irlande du Nord, Département français d'Outre-Mer).
- La section «Orientation» du *Fonds européen agricole (FEOGA)* a accordé des aides totalisant plus de 3,6 milliards d'ECUS au cours de la période 1980-1986, dont 726 millions en 1985 pour moderniser les structures agricoles de production et de distribution.
- Enfin, le *Fonds européen de développement régional (FEDER)* a accordé, depuis sa création en 1975, 14,2 milliards d'ECUS.

Le FEDER: instrument spécifique de la politique régionale communautaire

La vocation du *Fonds régional* est générale, puisqu'elle constitue à «contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux de la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin».

Tel que défini par le règlement (CEE) n° 1787/84, le *Fonds régional* participe pour l'essentiel au financement soit d'aides en faveur des entreprises, soit d'investissements en infrastructures, soit d'actions de «mise en valeur du potentiel de développement endogène». Les interventions peuvent prendre la forme de programmes communautaires (à l'initiative de la Commission), de programmes nationaux d'intérêt communautaire, de projets individuels ou d'études (à l'initiative des Etats). Les interventions doivent s'inscrire dans les programmes-cadres de développement régional décrits précédemment. La répartition financière totale obéit à un système de limites inférieures et supérieures préétablies pour chaque Etat membre («fourchettes»).

Belgique	0,61 à 0,82%	Irlande	3,82 à 4,61%
Danemark	0,34 à 0,46%	Italie	21,62 à 28,79%
Allemagne	2,55 à 3,40%	Luxembourg	0,04 à 0,06%
Grèce	8,36 à 10,64%	Pays-Bas	0,68 à 0,91%
Espagne	17,97 à 23,93%	Portugal	10,66 à 14,20%
France	7,48 à 9,96%	Royaume-Uni	14,50 à 19,31%

La limite inférieure de la marge constitue le minimum des ressources du FEDER garanti à chaque Etat membre, à condition qu'un volume adéquat de demandes de concours éligibles soit adressé à la Commission européenne. La variation des ressources accordées entre les limites inférieure et supérieure de la marge est déterminée par l'intérêt communautaire des actions présentées au concours du FEDER.

Les nouveaux taux d'intervention du FEDER sont généralement de 50 à 55% du total des dépenses publiques, y compris la contribution communautaire.

Bilan de dix années d'intervention

De 1975 à 1985, les ressources budgétaires allouées au FEDER ont été multipliées par 9. En 1986, la dotation du FEDER a atteint 3,1 milliards d'ECUS, ce qui représente 8,6% du budget général de la Communauté européenne.

Les demandes de concours sont présentées par les autorités nationales de chaque Etat membre. Le concours du FEDER peut, soit s'ajouter à l'aide nationale, soit rester acquis aux autorités publiques à titre de remboursement partiel de leur aide. Dans ce cas, les autorités nationales tiennent en principe compte des concours donnés par la Communauté pour établir le montant de l'aide octroyée.

La répartition des concours du FEDER dans la Communauté européenne fait apparaître une forte concentration sur un certain nombre d'Etats membres en fonction du système de quotas qui prévalait pendant la période 1975 à 1984. C'est ainsi qu'au cours de la première décennie d'existence, plus de 91% des concours du FEDER sont allés vers cinq pays: l'Italie, le Royaume-Uni, la France, la Grèce et l'Irlande. Si on rapporte le concours du FEDER au nombre d'habitants de chaque pays, l'Irlande vient en tête, suivie par la Grèce qui pourtant n'est entrée dans la Communauté que depuis 1981 et ensuite par l'Italie. La moitié des aides du FEDER ont été concentrées sur les régions prioritaires que sont le Mezzogiorno, les régions grecques (à l'exception d'Athènes), l'Irlande, l'Irlande du Nord et les Départements français d'Outre-Mer.

Depuis sa création, c'est plus de 29 000 projets d'investissement, d'un coût supérieur à 50 000 ECUS, que le FEDER a cofinancé avec les gouvernements nationaux. Il s'agit:

- d'investissements permettant la création ou le maintien d'emplois dans les secteurs de l'industrie ou des services. Plus de 700 000 emplois auraient été créés ou maintenus selon les estimations fournies par les Etats membres. Les emplois créés indirectement s'élèveraient à un nombre équivalent. Dans le cas du maintien de l'emploi, les investissements doivent être effectués dans le cadre d'un plan de reconversion ou de restructuration assurant la compétitivité de l'établissement. 7200 projets ont été cofinancés. En raison d'un nombre trop réduit de demandes introduites par les Etats membres, il convient de signaler que la part prise par les projets industriels et de services dans les allocations du FEDER est encore inférieure à l'objectif de 30%;
- de travaux d'infrastructure qui contribuent au développement régional (routes, ports, zones industrielles, centrales électriques, etc.). Depuis 1975, 21 800 projets ont été cofinancés et on peut citer, à titre d'exemple, l'approvisionnement en gaz naturel du Mezzogiorno.

A partir de 1981, certaines actions communautaires spécifiques de développement régional ont été engagées sous forme de programmes, préfigurant en cela certaines grandes orientations retenues pour le nouveau règlement du FEDER. Ces actions visent à prévenir les effets défavorables qui pourraient résulter, pour certaines régions, de l'élargissement de la Communauté ou à accompagner les politiques communautaires poursuivies dans les secteurs de la sidérurgie, de la construction navale, du textile-habillement et des énergies alternatives.

Les nouvelles orientations du FEDER

Les principales innovations du nouveau règlement appliqué depuis le 1^{er} janvier 1985 consistent à :

- accroître progressivement le cofinancement de programmes ;
- promouvoir le potentiel de développement des régions ;
- renforcer l'intervention coordonnée des différents instruments communautaires en faveur du développement régional.

La part du concours du FEDER affectée au financement par *programmes* est progressivement accrue pour atteindre, si possible, 20% des crédits attribués, au terme de l'année 1987. Les programmes peuvent concerner, conjointement ou séparément, des investissements en infrastructure, des régimes d'aide en faveur d'entreprises industrielles, artisanales ou de services, ou encore des actions de mise en valeur du potentiel de développement endogène des régions. Il faut distinguer entre deux types de programmes :

- les *programmes communautaires* qui sont entrepris à l'initiative de la Commission européenne. Ils visent à contribuer à la solution de problèmes sérieux affectant la situation socio-économique d'une ou de plusieurs régions. Ce sont des ensembles d'actions cohérentes, pluriannuelles, liées directement à la réalisation d'objectifs communautaires et à la mise en œuvre de certaines politiques de la Communauté. En principe, les programmes communautaires concernent le territoire de plusieurs Etats membres, avec l'accord de ceux-ci. Les zones et régions éligibles sont définies cas par cas ;
- les *programmes nationaux d'intérêt communautaire* qui sont proposés à la Commission par les autorités nationales et poursuivent les objectifs nationaux tout en contribuant à la réalisation d'objectifs et de politiques communautaires. Le FEDER ne peut intervenir dans ce cadre qu'en faveur des régions ou des zones auxquelles s'appliquent les régimes nationaux d'aide à finalité régionale.

Dans le cadre des programmes, le FEDER favorise des actions de *mise en valeur du potentiel endogène des régions*. Les responsables du développement économique ont peu à peu pris conscience qu'en dehors des investissements souvent importants réalisés par les grandes firmes, il faut également compter sur la valorisation des ressources locales, qu'il s'agisse des petites et moyennes entreprises, de l'artisanat, des énergies de remplacement, etc. Parmi les mesures prévues, il convient tout particulièrement de citer la prospection des possibilités de développement économique local. C'est le rôle des agents d'animation économique qui doivent prospecter par des actions d'information et accompagner la réalisation des initiatives suscitées en aidant les opérateurs économiques dans leurs projets. Accroître les chances de réussite de ces projets suppose des études de marché et de faisabilité, des conseils de gestion, des services communs aux entreprises, l'accès au capital à risque, une information sur l'innovation.

Un cas particulier de l'aide au développement endogène est constitué par les expériences pilotes en faveur de la promotion de «centres d'entreprises et d'innovation». L'objectif de ces centres est la création d'entreprises par la mise en place en un même lieu de toutes les infrastructures et conseils nécessaires à cette création. Ces centres comportent généralement des supports spécifiques à la formation des entrepreneurs.

Ces éléments, notamment l'intervention sous forme de «programme» plutôt que par projets individuels et les aides au développement endogène, constituent des tentatives encourageantes d'intégration sur le terrain des différentes mesures du développement économique.

Des interventions mieux concertées : l'approche intégrée de développement

Possédant toute une série d'instruments budgétaires et financiers au service de politiques différentes mais dont l'objectif commun est le développement économique (Fonds social, Banque européenne d'investissement, FEOGA-orientation, Fonds régional, Nouvel instrument communautaire...), la Communauté éprouve le besoin depuis plusieurs années de renforcer la coordination de ses interventions, non seulement au niveau des principes et des orientations, mais également au niveau des opérations concrètes sur le terrain. D'où le développement du concept d'«approche intégrée».

L'objectif poursuivi est double: le premier est naturellement d'accroître la cohérence entre elles des interventions budgétaires et financières de la Communauté; le deuxième est de faire participer au maximum l'ensemble des autorités et partenaires régionaux et locaux au processus de développement, englobant tous les secteurs économiques. A cet effet, les programmes intégrés sont toujours accompagnés, dès leur phase préparatoire, de l'institution de «comités de suivi» ou «de pilotage» ayant pour mandat d'assurer les concertations nécessaires et de superviser la mise en œuvre des actions entreprises. Cette approche doit favoriser l'émergence de relations privilégiées entre les diverses instances responsables du développement économique.

Les diverses expériences en cours (programmes de développement intégré dans des zones rurales, opérations intégrées, programmes intégrés méditerranéens...) peuvent amener à formuler les premières constatations suivantes:

- La préparation et la présentation de «programmes intégrés» est un exercice extrêmement contraignant, obligeant les divers partenaires à des consultations multilatérales et nécessitant la prise en compte de points de vue souvent opposés. En ce sens, les préparations s'avèrent toujours longues et quelquefois laborieuses. Il est en conséquence important de veiller à ce que les concertations ne s'enlisent pas et n'aboutissent pas à des goulets d'étranglements administratifs par manque d'arbitrages. L'effet obtenu serait alors inverse de celui qui est attendu: l'accélération du développement régional.

L'intégration verticale entre les divers échelons administratifs (communautaire, national, régional/local) se révèle extrêmement fructueuse. En effet, plutôt que de prévoir des «montages» de programmes qui, successivement, passent à travers des organismes disjoints, l'approche intégrée permet de faire intervenir simultanément les diverses autorités concernées.

- Enfin, l'approche intégrée contribue à généraliser progressivement le financement par «programmes» plutôt que «action par action»: ce qui contribue à plus de décentralisation, tout en donnant aux opérateurs économiques une plus grande assurance financière pour les mesures concomitantes dont ils ont la charge.

Il convient toutefois de noter que ces évolutions sont encore trop récentes pour qu'une évaluation définitive puisse être entreprise: il faut aux agents économiques régionaux le temps de se familiariser aux nouvelles modalités proposées par la Communauté; il sera également nécessaire de vérifier certains postulats afin d'apprécier leur bien-fondé par rapport à des situations régionales différentes et en évolution rapide. Il reste enfin que l'essentiel des actions de «développement structurel» de la Communauté se fait à travers les politiques nationales: la recherche d'une identité proprement communautaire reste à approfondir.

Perspectives: des interventions communautaires plus efficaces

Compte tenu de l'ampleur des problèmes à affronter, les moyens du *Fonds européen de développement régional* seront à eux seuls toujours insuffisants.

Dans sa mission d'orientation et de coordination des politiques et des interventions des Etats membres et des régions, la Communauté doit, davantage encore dans un contexte de rigueur budgétaire accrue, rechercher l'efficacité de ses actions par plus de cohérence, une plus grande sélectivité, une plus forte concentration et la promotion de nouvelles formes d'intervention.

Des améliorations incontestables ont été introduites dans la gestion du FEDER par le nouveau règlement. Le *Fonds*, qui à l'origine était lié exclusivement aux mécanismes d'intervention mis en place dans les Etats membres, peut encourager maintenant une nouvelle approche du développement régional en mettant l'accent sur le caractère multidimensionnel et intégré du développement, sur le rôle des petites et moyennes entreprises dans la vitalité du tissu économique régional, sur la nécessité de l'animation économique, de l'introduction et de l'adaptation aux nouvelles technologies. En même temps, le FEDER, nouvelle formule, étend la capacité d'initiative et d'appréciation de la Commission dans les interventions régionales qu'elle décide de cofinancer.

Une plus grande prise en compte des orientations décidées au niveau de la Communauté doit présider à l'élaboration des programmes de développement régional présentés par les Etats membres. C'est sur la base des priorités dégagées à partir des PDR que devraient être présentés au cofinancement du FEDER les programmes d'intervention. C'est selon cette optique, que ces programmes sont dénommés «d'intérêt communautaire».

Par ailleurs, il conviendrait de développer la possibilité pour la politique régionale communautaire de participer à l'élaboration et au financement de nouveaux régimes d'aide à finalité régionale qui seront mis en place par les Etats membres. Cette nouvelle modalité d'intervention permettrait à la Commission de mieux exercer ses fonctions de coordination des politiques régionales nationales.

Au-delà de ces orientations, il faut réfléchir sur la façon de renforcer le caractère communautaire des interventions du FEDER, exigence que le Parlement ne cesse de rappeler. Dans la situation actuelle, seule une part modeste (15%) des ressources du *Fonds* peut être affectée aux programmes communautaires lancés à l'initiative de la Commission. Le rôle et l'importance de ces programmes doivent être développés.

En ce qui concerne la concentration territoriale, on constate que le *Fonds régional* couvrirait déjà un territoire représentant 39 % de la population de la Communauté à Dix, ce qui entraînerait une dispersion considérable de ses moyens. Avec l'élargissement, il couvre environ 42 % de la population de la Communauté, d'où le risque accru de « saupoudrage ». Cette couverture territoriale correspond aux zones d'aides définies par chacun des Etats membres sur la base de critères différents.

Il serait souhaitable qu'à l'avenir la définition des aires géographiques et des domaines prioritaires pour l'action communautaire fasse l'objet d'une concertation étroite entre les autorités des Etats membres et la Commission. L'élaboration des PDR devrait se fonder non pas, comme c'est trop souvent le cas, sur la considération des conditions d'obtention des concours financiers communautaires, mais sur l'analyse de ce que chaque région peut apporter comme atouts à la Communauté.

Déjà le relèvement des taux d'interventions du FEDER à 50 et parfois 55 % des dépenses publiques permet d'accentuer la concentration des moyens financiers communautaires dans certaines zones. Mais, le FEDER doit aussi contribuer à l'amélioration des performances régionales en termes de productivité et d'emploi. Il conviendrait par conséquent d'augmenter la part des ressources du *Fonds* consacrée aux investissements dans les entreprises par rapport à celle dédiée aux infrastructures. En particulier, l'effort doit porter spécialement sur le développement du potentiel endogène des régions, qui de plus en plus apparaît comme une voie riche en possibilités dans un contexte économique où la création de grands investissements s'est fortement raréfiée. Toutefois, dans la poursuite de cet objectif, il faut ne pas perdre de vue que, dans un certain nombre de régions périphériques, la propension aux investissements est encore très faible en raison d'une situation socio-économique particulièrement défavorable et d'une absence d'infrastructures de base. La recherche d'une plus grande convergence commande donc que le *Fonds* finance en priorité, dans ces régions, les infrastructures directement liées aux activités économiques, y compris celles relatives à la formation professionnelle, ainsi qu'à la recherche et au développement technologique.

* * *

La politique régionale a peut-être été trop souvent considérée comme devant correspondre exclusivement à l'exercice d'une solidarité européenne à l'égard des situations les plus difficiles. Cette justification demeure. Mais, de plus en plus, sa finalité structurelle doit être affirmée en même temps que sa conception communautaire doit être renforcée et ses interventions être davantage reliées aux options économiques de la Communauté :

- établissement progressif du marché intérieur,
- intégration de l'Espagne et du Portugal,
- restructuration industrielle,
- réforme de la politique agricole,
- développement au niveau de la Communauté de la politique de recherche et de développement technologique et d'autres politiques nouvelles.

Ce n'est pas seulement une question de crédibilité ou d'efficacité, c'est l'avenir de la construction européenne qui est en cause.

L'Acte unique européen qui entrera prochainement en vigueur consacre cette nouvelle dignité qui est conférée à la politique régionale communautaire comme instrument de la cohésion économique et sociale en même temps que s'accomplit un déplacement du centre de gravité des problèmes régionaux communautaires vers le sud.

Sur la scène internationale, la reprise de la croissance économique qui se profile devrait contribuer à la réalisation d'un contexte favorable à l'épanouissement des potentialités de la politique régionale de la Communauté que nous venons d'évoquer.

Cependant, ce développement n'est plus possible sans la participation active des pouvoirs régionaux et locaux qui, seule, peut permettre à la politique régionale de remplir sa fonction d'intégration politique. Il est donc indispensable qu'un dialogue plus approfondi s'instaure entre la Commission, les Etats membres et les régions lors de la définition de leurs priorités du développement, de la détermination des options retenues au niveau de la Communauté et de la mise en œuvre des programmes d'intervention.