

**Avis du Comité des régions sur le «Sixième rapport périodique sur la situation et l'évolution socioéconomique des régions de l'Union européenne»**

(2000/C 226/10)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le «Sixième rapport périodique sur la situation et l'évolution socioéconomique des régions de l'Union européenne» (SEC(1999) 66 final);

vu la décision de la Commission en date du 1<sup>er</sup> septembre 1999, de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 265 premier alinéa du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 2 juin 1999 d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 1 «Politique régionale, Fonds structurels, cohésion économique et sociale, coopération transfrontalière et interrégionale»;

vu le projet d'avis (CdR 388/99 rév. 2) adopté par la commission 1, le 1<sup>er</sup> décembre 1999 (rapporteur M. Bazin, Conseiller régional de Bourgogne, F/PPE),

a, lors de sa 33<sup>e</sup> session plénière des 12 et 13 avril 2000 (séance du 12 avril), adopté le présent avis.

## 1. Introduction

1.1. Le Sixième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de l'Union européenne analyse et commente les effets de la politique régionale au sein de l'Union européenne, ainsi que les résultats du processus de cohésion. Il s'attache également au développement dans dix pays d'Europe centrale et orientale, ainsi qu'à Chypre.

1.2. Publié par la Commission européenne le 28 juillet 1999, ce rapport est le dernier d'une série de documents publiés tous les trois ans par la Commission. Conformément à l'article 130 B du Traité de Maastricht<sup>(1)</sup>, la Commission établira désormais des rapports triennaux sur la cohésion économique et sociale comportant les analyses précédemment incluses dans le rapport périodique. Un premier rapport sur la cohésion a été présenté et adopté en 1996.

1.3. Une connaissance précise et détaillée, régulièrement mise à jour, des données économiques et sociales dans l'ensemble de l'Union européenne est une nécessité. Le rapport donnant lieu au présent avis constitue un progrès sensible au regard des précédents car, outre l'actualisation convenable des données, il ouvre de nouvelles et intéressantes perspectives sur la mondialisation de l'économie, l'évolution de la société de l'information, le passage à l'Euro, l'élargissement de l'Union vers l'Est européen, l'économie régionale et le marché du travail.

1.4. Il est ainsi possible d'apprécier de la façon la plus objective possible les tendances majeures de la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle dans les régions en termes d'économie, de marché du travail et de changements démographiques; d'analyser la capacité de compétitivité dans les régions; d'apprécier les évolutions apparues dans les régions aidées ou non par les Fonds structurels européens; de connaître et de comparer les situations existant dans dix pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'à Chypre.

1.5. Le Comité des régions accueille donc globalement avec satisfaction le travail fourni à l'occasion de ce sixième rapport périodique sur la situation et l'évolution socioéconomique des régions de l'Union européenne. Celui-ci marque le franchissement d'un seuil dans l'analyse des données régionales et démontre les progrès réalisés dans ce domaine depuis la parution du cinquième rapport périodique en 1995. Beaucoup de travail reste encore à faire en terme de connaissance mais la voie semble aujourd'hui tracée si les efforts de mise en cohérence de l'appareil statistique européen se poursuivent et si les travaux d'études accompagnant la démarche du SDEC tiennent toutes leurs promesses. Un élément majeur mérite d'être salué, il concerne la pertinence de l'approche par la compétitivité (deuxième partie du rapport) qui ouvre des perspectives nouvelles sur la compréhension et la résolution des écarts régionaux de développement en Europe.

## 2. Pertinence du cadre d'analyse

2.1. Le rapport se fonde sur les régions. Si ce cadre d'analyse apparaît bien comme le seul susceptible de permettre le recueil

<sup>(1)</sup> Article 159 alinéa 2 du Traité d'Amsterdam.

des données et d'autoriser leur comparaison, il est évident que ces régions présentent entre elles d'importantes disparités de toute nature. Certaines sont nées de l'histoire, d'autres du regroupement récent d'entités plus petites, selon des dimensions géographiques et à des époques qui diffèrent sensiblement, avec des compétences et pouvoirs — notamment économiques — qui ne sont pas identiques. On ne peut que constater la difficulté fréquente de comparer des entités qui ne sont guère comparables aux plans historique, culturel, administratif et politique ainsi qu'économique.

2.2. Les limites de l'analyse apparaissent en particulier selon la théorie économique qui distingue les régions polarisées (dotées d'un centre actif drainant l'activité de l'espace environnant) des régions homogènes (constituées de sous-régions très similaires les unes par rapport aux autres). Par exemple, certaines des régions NUTS 2 sont de nature polarisée, d'autres de nature homogène. Cette distinction ne se retrouve pas dans le rapport, sauf implicitement lorsque sont évoqués de grands centres de services urbains, des régions industrielles à villes moyennes ou des régions rurales. Or, il est difficile de comparer des régions polarisées et des régions homogènes. Le cas des villes/régions présente, par ailleurs, un caractère atypique.

2.3. Un effet statistique inévitable mais quelque peu pervers fausse parfois les analyses concernant l'inégalité parmi les régions. En effet, plus les régions sont vastes et peuplées, plus les indicateurs relèvent d'une moyenne qui peut dissimuler, dans la réalité, de fortes inégalités internes. Une région dite riche comporte souvent des poches de pauvreté. Sans doute appartient-il à chaque État membre de l'Union européenne d'établir ses règles d'équité, mais l'Union elle-même ne peut pas faire abstraction de ces situations qui, fréquemment, conduisent l'opinion publique locale à douter de l'idée européenne en tenant l'Union pour responsable. On rappellera ainsi que le découpage des régions NUTS 2 résulte de décisions de chaque État et qu'il ne peut prétendre en toute circonstance s'adapter aux critères d'optimalité fixés par les Autorités européennes. Le Comité des régions émet le vœu que les moyens nécessaires soient mis en œuvre pour élaborer progressivement des données statistiques à un niveau plus fin, rendant mieux compte des inégalités infrarégionales en Europe. Le Comité des régions pourrait être associé étroitement à cette mission.

2.4. Les données relatives aux dix pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'à Chypre, quels qu'aient été les progrès statistiques constatés durant la période récente, demeurent souvent sommaires et parfois insuffisamment fiables. Il convient, par un partenariat éventuel, d'améliorer ces connaissances qui seront indispensables à l'élargissement de l'Union européenne ainsi qu'à la crédibilité de toute politique régionale future.

2.5. Le Comité des régions préconise le recours à des indicateurs de mesure des inégalités interrégionales plus fins et

plus fiables. Le rapport évalue ces phénomènes essentiellement en fonction du ratio du PIB par habitant de la région sur le PIB par habitant moyen de l'ensemble des régions. Il s'agit là d'une méthode assez sommaire au regard des outils de mesure plus performants qu'apporte aujourd'hui la science économique. Ainsi il est permis de s'interroger sur la pertinence de critères essentiellement quantifiables en termes financiers, alors que la société peut évoluer différemment et s'attacher prioritairement à d'autres valeurs: au XXI<sup>e</sup> siècle en effet, on peut concevoir le développement d'une «demande» individuelle ou sociale orientée davantage vers des aspirations spirituelles, des idéaux de solidarité, des objectifs écologiques, une attention accrue portée à la qualité alimentaire, des besoins touchant à la santé physique, la qualité de la vie, etc.

2.6. De même, le Comité des régions suggère d'éliminer à l'avenir l'effet de la variation de la population des régions. Le PIB par habitant présente l'avantage de permettre d'évaluer la situation des régions du point de vue des personnes physiques, alors qu'il présente le défaut de compenser l'évolution de la situation d'ensemble d'une région par l'évolution du nombre de ses habitants. Ainsi dans le cas d'une région qui s'est enrichie tout en attirant davantage de population en quête d'activité, cette région semble avoir moins progressé en termes de PIB par habitant qu'en termes de PIB régional. Le ratio PIB/Population peut donc tendre à sous-estimer les inégalités. Cette faiblesse de la seule analyse par le PIB par tête est cependant compensée par l'étude fine des facteurs qui contribuent à la formation du PIB et à la compétitivité des régions dans la seconde partie du rapport.

### 3. Le maintien d'un chômage élevé et les moyens de le combattre

3.1. Le chômage et le sous-emploi constituent la plus grave préoccupation du Comité des régions. Aussi cet aspect du rapport nous paraît-il devoir être examiné en premier lieu. Quant bien même la situation s'améliorerait çà et là, l'Union européenne continue de connaître un chômage élevé concernant quelque 16,5 millions de personnes, à la source de profondes difficultés humaines et de graves maux sociaux, de déséquilibres économiques dans la répartition géographique des activités de production de biens et de services.

3.2. Le rapport souligne le fait que le chômage se maintient là où il est établi, et que sa diminution éventuelle n'en compense pas les hausses. Des poches de chômage géographiquement localisées demeurent l'objet d'une attention nécessairement prioritaire. Le chômage apparaît profondément inégalitaire dans l'Union. Les vingt-cinq régions les plus favorisées à cet égard sont les mêmes une décennie plus tard. Quant aux régions les moins accessibles au travail et à l'emploi, leur taux de chômage est passé dans le même temps de 20 % à 24 %, contre 4 % pour les précédentes. Le chômage de longue durée prend de l'ampleur, de même que le chômage des jeunes à la recherche du premier emploi professionnel.

3.3. Le rapport indique que le chômage est dû, pour moitié environ, à une situation structurelle suscitée par un déséquilibre entre la structure de l'offre et celle de la demande de travail. Le Comité des régions partage cette analyse, estimant toutefois que le rapport pourrait en tirer des conclusions plus nettes pour ce qui concerne:

- le nécessaire développement de la formation initiale et continue, clé de l'adaptation des personnes aux besoins du marché du travail ainsi qu'à ses évolutions considérables à l'époque actuelle;
- la circulation de l'information relative au marché du travail, qu'il s'agisse des entreprises ou des demandeurs d'emploi, particulièrement dans le cadre de l'Union européenne;
- les mesures à prendre pour assurer la fluidité du marché du travail.

3.4. Le rapport ne paraît guère volontaire quant à l'emploi des femmes. Il constate que les femmes ayant souvent charge de famille doivent pouvoir bénéficier du travail à temps partiel et d'horaires variables. Ceci gêne l'accès des femmes en charge de famille aux plus hautes responsabilités. Le Comité des régions estime que ce sujet nécessite des avancées plus déterminées afin de créer des conditions d'égalité entre hommes et femmes face au travail et à l'accès aux responsabilités économiques et sociales ainsi que la mise en œuvre d'une réflexion concernant les effets négatifs et positifs pour les femmes des mesures de discrimination positive mises en place dans la politique familiale de certains pays. Parallèlement, le rapport met en évidence le lien existant entre un faible taux de chômage et un fort taux d'activité des femmes: le travail féminin à temps partiel ou aménagé l'explique en partie, d'autant que le rapport indique que 80 % des femmes pratiquant ce mode de travail l'ont choisi parce que les économies performantes ont besoin du travail à temps partiel, aménagé et flexible, et comme les femmes s'y engagent davantage que les hommes, elles bénéficient d'un taux d'activité plus élevé.

3.5. En ce qui concerne les déséquilibres interrégionaux, le rapport indique que certaines régions demandent fortement une main-d'œuvre qui n'est pas disponible, alors que d'autres se trouvent dans la situation inverse. Il convient d'atténuer ce phénomène par des mesures favorisant la mobilité spatiale (apprentissage d'une nouvelle langue étrangère, marché immobilier plus fluide, télétravail, etc.).

3.6. Le rapport pourrait clarifier davantage la position de la Commission sur les relations entre la protection sociale des demandeurs d'emploi et les facteurs constitutifs du chômage, car il traite assez peu du salaire minimum, des indemnités de chômage et plus généralement des aides et protections des travailleurs. Or cette question n'obtient actuellement pas de réponse tranchée, ni au plan théorique ni au plan pratique.

3.7. Le rapport indique à plusieurs reprises que la forte proportion d'emplois dans l'agriculture et les activités connexes va de pair avec le chômage, recommandant une diversification de ces régions vers l'industrie et les services. Ce jugement paraît imparfaitement exact, car il convient d'éviter tout rejet de l'activité agricole, la minimisation de son importance économique et sociale ou encore la généralisation d'un modèle excessivement productiviste. L'évolution vers une agriculture moins intensive, plus soucieuse des normes écologiques, conforme à la demande de produits naturels par les consommateurs, pourrait permettre de sauvegarder et de créer des emplois en Europe. Toutes les régions n'ont pas la même vocation à produire les biens de consommation alimentaire, et — si l'on sait favoriser d'inévitables conversions entre les modes de production, et préparer l'avenir — certaines peuvent ainsi se spécialiser avec profit économique et social.

3.8. Le rapport indique avec raison qu'il faut renforcer la base économique des régions les plus défavorisées, c'est-à-dire y développer des activités tournées vers l'extérieur de ces régions. Si ce concept peut être accepté au plan microéconomique d'une région, sachant néanmoins les limites du modèle de la base économique régionale, le gain global pour l'Union européenne dépend surtout des exportations hors du marché infracommunautaire.

#### 4. Les tendances démographiques atteignent un niveau d'alerte

4.1. Les tendances démographiques sont en réalité très inquiétantes et au niveau d'alerte. Les projections du rapport portent jusqu'au milieu des années 2020, selon l'évolution présente considérée comme durable. Il apparaît donc comme probable que:

- de faibles taux de natalité aboutiront au vieillissement de la population, avec toutes les conséquences sociales et économiques de ce phénomène;
- la population active vieillira également, posant des questions particulièrement graves quant à la compétitivité et à l'adaptation humaine européenne à un monde en mouvement;
- l'offre de main-d'œuvre et la réduction de la population active vont diminuer, dès les années 2005/2010, sans doute inégalement et en fonction de la politique d'immigration choisie par les États et l'Union elle-même.

La cohésion risque de devenir à brève échéance une question nécessitant une formulation très différente en termes de population et de rajeunissement, d'équilibre des générations.

4.2. Le rapport signale les effets du vieillissement de la population active sur le manque d'adaptabilité des travailleurs aux technologies. La mise à l'étude de mesures destinées à favoriser la formation permanente des personnes, l'accessibilité au plus grand nombre de ces technologies, la mise en place de techniques de management adaptées à une population avancée dans sa vie active, sont une priorité pour maintenir le dynamisme de la force de travail.

4.3. Il insiste fort justement sur le vieillissement en termes de dépendance des personnes âgées. Cet effet sur les comptes sociaux des pays membres de l'Union européenne est à l'évidence à prévoir pour les prochaines années, avec de fortes conséquences.

4.4. C'est d'une jeunesse, du renouvellement dynamique des générations et d'une politique de natalité dont l'Europe a besoin, faute de quoi elle vieillirait et perdrait immanquablement sa capacité de durée dans le rajeunissement nécessaire de ses forces vives.

## 5. La convergence en progrès, mais des retards subsistent

5.1. Le rapport fait état d'une réelle convergence, observant que durant la dernière décennie observable le PIB des dix régions où il était le plus bas est passé de 41 % de la moyenne de l'Union européenne à 50 %; que dans le même temps le PIB des vingt-cinq régions les plus pauvres est passé de 52 % à 59 % de cette moyenne; que le PIB des quatre pays dits de la cohésion est passé de 65 % à 76,5 % de cette moyenne (78 % estime-t-on en 1999). Il constate notamment que le commerce entre ces quatre pays et les autres États membres de l'Union a doublé au cours des dix dernières années observables.

5.2. Des retards subsistent cependant, et il est clair que — même dans les pays de la cohésion où une politique nouvelle devrait apparaître selon les résultats constatés — le phénomène d'attraction du PIB par les villes/capitales, au détriment des régions rurales, s'avère dominant. Si l'on tient compte des tensions sociales que crée par ailleurs cette attraction très inégalement répartie comme partout en Europe, et pour laquelle l'Union dépense et dépensera des crédits considérables, il faut à l'évidence que la liberté d'entreprendre — à laquelle nous sommes, bien sûr, attachés — ne conduise pas à créer des déséquilibres de croissance excessifs parmi les territoires européens. La politique régionale de l'Union européenne ne doit pas se limiter à combattre les déséquilibres nés à l'époque contemporaine de la concentration, de la mondialisation, de la délocalisation, etc., mais au contraire contribuer à les éviter.

5.3. Le Comité des régions se félicite des progrès accomplis par nombre de régions moins favorisées que d'autres en Europe durant les dernières années. La progression de 1991 à 1996 apparaît sensible et rapide, étant due cependant et en grande partie à l'évolution constatée aux nouveaux Länder d'Allemagne, alors que de même et de 1986 à 1991 la baisse observée avait la même origine en sens inverse. La situation hors nouveaux Länder marque en réalité une progression à peu près constante.

5.4. Globalement on constate trois phénomènes essentiels: la poursuite d'une forte croissance sur l'axe urbain et industriel qui traverse l'Union européenne en diagonale, renforçant ces pôles; un rattrapage inégal selon les zones géographiques considérées au sein de l'objectif 1; la faible croissance de nombreuses régions dites périphériques non éligibles à l'objectif 1.

5.5. L'emploi de la moyenne paraît contestable pour les analyses de convergence par pays. L'amalgame établi entre les quatre pays de la cohésion pour démontrer la convergence néglige, comme on peut le constater dans le tableau 1 en annexe du sixième rapport, que sur la période 1991-1996 la Grèce et l'Espagne ont connu une croissance inférieure à la moyenne européenne (respectivement + 1 % et + 1,3 % de croissance annuelle moyenne contre une moyenne européenne de + 1,5 %). Il est certain que la prise en compte du fort développement irlandais (+ 7,1 % en moyenne annuelle) permet d'afficher une croissance moyenne bien supérieure pour les quatre pays de la cohésion (+ 1,7 % contre + 1,5 %). L'utilisation de la moyenne est dans ce cas plus que discutable.

## 6. La compétitivité

6.1. Le rapport prend le parti de mesurer la compétitivité des régions par le ratio PIB/Population, par le produit par habitant, déjà utilisé pour apprécier le niveau de développement des régions. Ceci s'avère assez distant des deux définitions proposées au sein même du rapport pour la compétitivité, à savoir «la capacité des entreprises, des industries, des régions, des nations et des zones géographiques supranationales d'engendrer, tout en étant exposées à la concurrence internationale, des niveaux de revenu et d'emploi relativement élevés» et surtout «la capacité de produire des biens et des services qui passent le test des marchés internationaux, tout en maintenant des niveaux de revenu élevés et durables». Or, ce choix du PIB par habitant ne traduit guère la réponse à la question posée. La compétitivité, en effet, consiste à produire à des prix inférieurs ou égaux aux prix mondiaux, l'emploi en découlant naturellement. Le rapport n'examine pas tant la compétitivité qu'une certaine décomposition explicative des disparités par habitant. Si l'analyse demeure intéressant, elle nécessite quelques remarques.

6.2. Le rapport considère en effet que  $\text{PIB/Population} = (\text{PIB/emploi}) \times (\text{emploi/Population en \u00e2ge de travailler}) \times (\text{Population en \u00e2ge de travailler/Population totale})$ . Le dernier \u00e9l\u00e9ment de la d\u00e9composition, le ratio (Population en \u00e2ge de travailler/Population totale) est assez n\u00e9glig\u00e9 comme contribuant peu \u00e0 la variation d'ensemble et comme \u00e9tant peu influenc\u00e9 par la politique suivie. Pourtant, il est indiqu\u00e9 pr\u00e9c\u00e9demment que ce ratio diminue avec le temps.

6.3. Le rapport se concentre sur les deux autres \u00e9l\u00e9ments comme explication de la comp\u00e9titivit\u00e9, le ratio (PIB/emploi), c'est-\u00e0-dire la productivit\u00e9 du travail, et le ratio (emploi/Population en \u00e2ge de travailler), c'est-\u00e0-dire le taux d'emploi. Il se trouve qu'un point de vue contraire semble adopt\u00e9 dans la partie 3 du rapport, \u00e0 savoir que le taux d'emploi n'y est pas vu comme exog\u00e8ne mais comme d\u00e9pendant de la productivit\u00e9. En effet, il y est dit que, si la comp\u00e9titivit\u00e9 d\u00e9pend de la productivit\u00e9, une condition n\u00e9cessaire pour une croissance de l'emploi est la hausse de la productivit\u00e9. De fait, la productivit\u00e9 du travail est bien un \u00e9l\u00e9ment de la comp\u00e9titivit\u00e9, laquelle suscite le d\u00e9veloppement de la production et donc de l'emploi, mais en m\u00eame temps les gains de productivit\u00e9 conduisent \u00e0 employer moins de travailleurs pour une m\u00eame production.

6.4. En ce qui concerne la productivit\u00e9 et le taux d'activit\u00e9, il appara\u00eet que seule la productivit\u00e9 du travail conna\u00eet un niveau satisfaisant, ce qui est encourageant, mais le plein emploi, objectif de toute soci\u00e9t\u00e9, demeure difficile \u00e0 atteindre. Parmi les facteurs explicatifs \u00e9tudi\u00e9s par le rapport figurent la structure de l'activit\u00e9 \u00e9conomique, le niveau d'innovation, l'accessibilit\u00e9 et le niveau de formation de la main-d'\u00e9uvre. Si la structure \u00e9conomique ne peut \u00e9voluer que lentement, le niveau d'innovation peut \u00eatre am\u00e9lior\u00e9 plus rapidement par des actions de l'Union europ\u00e9enne telles qu'un syst\u00e8me am\u00e9lior\u00e9 des brevets ou d'autres actions favorisant la transformation des innovations en produits et services mis sur le march\u00e9.

6.5. Le rapport met l'accent sur la diffusion insuffisante des innovations au sein de l'Europe, au regard d'une situation inverse aux \u00c9tats-Unis notamment. Le Comit\u00e9 des r\u00e9gions estime, en effet, qu'il convient d'am\u00e9liorer la recherche, l'innovation et le d\u00e9veloppement technologique, n\u00e9cessaires \u00e0 toutes les r\u00e9gions de l'Union europ\u00e9enne.

6.6. Le rapport montre bien que si les petites et moyennes entreprises sont r\u00e9put\u00e9es jouer un r\u00f4le d\u00e9terminant dans la cr\u00e9ation des emplois, la mesure exacte de leur contribution est difficile en raison notamment de la confusion statistique entre les centres de d\u00e9cision et les unit\u00e9s de production. L'Europe demeure globalement en retard pour ce qui concerne le capital risque et le soutien financier apport\u00e9 aux PME de haute technologie.

6.7. L'investissement direct \u00e9tranger est \u00e9voqu\u00e9 dans le rapport en des termes concrets et neutres. On observe cependant qu'il peut jouer dans toutes les r\u00e9gions un r\u00f4le important dans leur d\u00e9veloppement, contribuant \u00e0 augmenter les capacit\u00e9s de production et \u00e0 accro\u00eetre la productivit\u00e9. Moyennant une situation stable et positive au regard de l'emploi et l'organisation d'une bonne formation interne \u00e0 l'entreprise, l'investissement direct \u00e9tranger peut \u00e9galement permettre d'am\u00e9liorer les conditions sociales. Il convient toutefois de corriger ses dommages \u00e9ventuels pour la culture europ\u00e9enne de l'\u00e9conomie et de l'emploi, si de telles distorsions venaient \u00e0 appara\u00eetre.

6.8. Les infrastructures de transports et de communications sont indispensables \u00e0 la naissance d'une Union europ\u00e9enne sur l'ensemble du continent. Il reste \u00e0 en d\u00e9terminer les priorit\u00e9s, tant g\u00e9ographiques que modales. Les relations interpersonnelles, les \u00e9changes de biens et de services accompagnent toute l'histoire de la civilisation europ\u00e9enne. Les faciliter, c'est construire concr\u00e8tement l'Europe.

6.9. Au plan g\u00e9ographique, l'Union doit favoriser l'\u00e9tablissement de relations de transports et de communications modernes sur l'ensemble du territoire europ\u00e9en. Elles deviennent indispensables entre l'Est et l'Ouest, afin de bien marquer la coh\u00e9sion \u00e0 \u00e9tablir entre l'Union et les pays d'Europe centrale et orientale candidats \u00e0 l'adh\u00e9sion. L'Union doit \u00e9galement soutenir la cr\u00e9ation des cha\u00e2nons manquants sur l'axe Nord-Sud \u00e0 l'Ouest du continent, sans oublier les r\u00e9gions situ\u00e9es dans la p\u00e9riph\u00e9rie extr\u00eame, en particuliers les \u00eeles, n\u00e9cessitant des moyens de transports et communications appropri\u00e9s.

6.10. Au plan modal et intermodal, l'Union europ\u00e9enne doit r\u00e9aliser une r\u00e9volution des transports et communications analogue \u00e0 celle du XIX<sup>e</sup> si\u00e8cle, sur la base des technologies avanc\u00e9es d'aujourd'hui, moins pr\u00e9occup\u00e9e de projets pr\u00e9cis que d'une strat\u00e9gie europ\u00e9enne, soutenant chaque projet en fonction de sa coh\u00e9rence avec cette strat\u00e9gie. La route, le chemin de fer, la navigation maritime et en particulier c\u00f4ti\u00e8re, la navigation fluviale et l'aviation y ont leur r\u00f4le, \u00e0 jouer d\u00e9sormais dans un esprit intermodal, dans le respect de la nature mais tout en consid\u00e9rant que les transports et communications appartiennent \u00e0 la qualit\u00e9 de la vie et \u00e0 l'id\u00e9e m\u00eame de toute civilisation. Il est \u00e9vident que, beaucoup plus que dans le pass\u00e9, l'on devra r\u00e9aliser et favoriser la distinction des flux de circulation des voyageurs et des flux de transport des marchandises. L'Union europ\u00e9enne dispose l\u00e0 d'un d\u00e9fi \u00e0 relever. Le Comit\u00e9 des r\u00e9gions y apportera son concours.

6.11. En ce qui concerne l'\u00e9nergie, le rapport reste assez descriptif sur l'un des sujets les plus sensibles pourtant dans le

temps présent. Il néglige la question des sources d'énergie, hormis les sources renouvelables. En particulier l'épineux problème du nucléaire n'est pas traité. Une idée intéressante est celle de l'intensité énergétique (consommation d'énergie par unité de PIB) plus forte dans les régions les plus défavorisées. Ceci indique que des mesures d'économie d'énergie doivent accompagner les mesures proposées en termes de développement des infrastructures énergétiques et de rupture de la dépendance énergétique. Si les régions les moins développées consomment moins d'énergie par habitant et par conséquent si elles polluent moins, elles utilisent davantage les énergies fossiles. Le rapport suggère qu'elles pourraient s'appuyer sur les énergies renouvelables. Ceci n'est réaliste que pour les régions très ensoleillées du Sud, ou les régions très ventées, mais dans tous les cas si l'on dispose de beaucoup d'espace libre non agricole, car les énergies renouvelables solaires ou éoliennes sont très consommatrices d'espace, du moins quand des puissances importantes sont recherchées.

6.12. Le rapport donne des informations intéressantes en ce qui concerne les télécommunications, le taux d'équipement (nombre de lignes par habitant) et la qualité du service (le taux de digitalisation). Mais il n'évoque pas le phénomène nouveau du téléphone portable, GSM voire satellite, qui constitue pourtant une chance pour l'équipement économique des zones en retard et souvent mal couvertes par les entreprises spécialisées car les régions insuffisamment desservies par les nouvelles technologies de communication, porte du monde moderne, sont aussi les plus négligées par le marché et la libre entreprise.

6.13. Le problème de l'eau est l'un des grands défis européen de l'avenir, sachant que la géographie conditionne très largement la situation des ressources en eau. Le rapport présente des indications de réserves par habitant dans les pays, dont il ressort que les pays les plus développés sont ceux qui sont les moins favorisés, et qui doivent y consentir les efforts financiers les plus importants. Le rapport a raison d'indiquer que le recyclage des ordures ménagères est certainement la meilleure méthode du point de vue de la protection de l'environnement, même si ce recyclage ne peut qu'être coûteux.

6.14. En ce qui concerne le capital humain, le rapport met bien en évidence les disparités entre pays, dans un domaine dans lequel les évolutions ne peuvent qu'être lentes. Il ne donne guère d'indications concernant le lien entre le capital humain et les performances économiques, alors même qu'on sait que le capital humain peut engendrer des rendements croissants, lesquels peuvent cependant contrarier le processus de convergence, si l'on partage la théorie de la «croissance endogène».

6.15. En ce qui concerne les institutions et le capital social, le rapport paraît optimiste quand il affirme que «l'intégration européenne est une force clé, puisqu'elle expose les régions aux modèles institutionnels et à la concurrence de toutes les autres dans l'Union». En effet, pour ce qui est des structures

institutionnelles publiques, les régions dépendent des pays et disposent souvent d'une marge de manœuvre assez restreinte. Pour ce qui est des structures institutionnelles des firmes, très peu de décisions sont maîtrisables localement, excepté pour les PME ayant leur direction dans la région. Il n'est pas prouvé que la décentralisation soit systématiquement le processus le plus efficace. En tout cas, ceci requiert des conditions concurrentielles (transparence, parfaite information, atomicité des agents) qui ne sont pas toujours établies. La gestion publique par les résultats n'est pas une telle nouveauté et, comme il est dit dans le rapport, elle n'est guère différente de la «planification centralisée»; son efficacité n'est donc pas systématique. Le rapport semble également optimiste quand il prône l'intervention privée en partenariat dans le gouvernement public comme une forme plus efficace de management public. En effet, des effets pervers existent souvent, comme les groupes de pression, la tendance à la corruption, le fait que ce sont les grandes firmes et non les PME qui sont les plus influentes, avec tous les travers monopolistes que cela suppose sans même évoquer les pressions du système bancaire et financier. Comme il est dit, le modèle de réseau de management horizontal risque de devenir peu maniable: très souvent on constate que ce type d'institution tend à privilégier le compromis, c'est-à-dire la pérennisation de l'existant.

6.16. En définitive, la qualité d'ensemble de la seconde partie du rapport périodique doit être saluée. Elle offre des perspectives tout à fait intéressantes dans l'objectif d'un véritable projet de développement équilibré du territoire européen. Le chapitre intitulé «Explication de la compétitivité: traits communs des régions qui réussissent» appelle sans nul doute des compléments d'études dans les mois à venir. Néanmoins, les démonstrations sur les quatre facteurs contribuant le plus à la croissance du PIB sont convaincantes:

- a) la structure de l'activité économique est un élément majeur qui appelle des efforts politiques tout particuliers sur la répartition de l'appareil productif européen et sur les moyens de parvenir à un meilleur équilibre;
- b) le degré d'innovation est tout aussi convaincant. En termes politiques là encore, il renvoie à la nécessité d'une meilleure articulation entre politique de recherche et de développement et cohésion économique, sociale et territoriale. Cela est d'ailleurs particulièrement souligné dans le chapitre consacré à la RDT;
- c) le Comité des régions ne peut que saluer la prise en compte de l'indicateur d'accessibilité. Sa forte corrélation avec le PIB n'est guère une surprise mais méritait toutefois d'être confirmée. On peut espérer que les compléments annoncés prochainement permettront une rapide prise en compte de ce facteur déterminant dans la mise en œuvre des politiques régionales mais aussi des réseaux transeuropéens de transport (révisions des RTE-T) et de l'ensemble des politiques de transport;
- d) les qualifications sont enfin un autre domaine tout à fait pertinent qui appellerait une meilleure articulation entre les politiques relevant du FEDER et celles relevant du FSE. La Commission européenne l'a déjà souvent préconisé sans que cela ne soit pour autant suffisamment pris en compte dans les DOCUP et CCA. Il y a certainement matière à innover dans ce domaine.

Il convient en conclusion sur ce point de saluer les résultats de la carte n° 29 du rapport qui synthétise remarquablement la réalité du rapport centre-périphérie en Europe. Il n'existe guère de démonstration plus convaincante pour qu'un indicateur de ce type soit pris en compte dans les politiques structurelles. L'évolution de ces quatre variables clé, en liaison avec celle du PIB, constitueraient en outre une bonne base d'évaluation de l'évolution du rapport centre-périphérie en Europe.

## 7. L'efficacité de la politique de cohésion

7.1. Cet avis ne peut pas porter sur la situation particulière de chacune des régions de l'Union européenne, sauf à considérer que chacune y présenterait ses remarques, vœux et revendications, — ce qui n'entre pas dans la mission du Comité des régions, à qui il est demandé un avis cohérent.

7.2. Le rapport ne dissimule pas que, malgré des progrès importants accomplis durant la période récente, l'insuffisance des effets de la politique de cohésion régionale demeure importante. Des écarts parfois considérables subsistent entre régions au sein d'un même pays, et entre toutes les régions. On doit remarquer que l'objectif est très ambitieux et inédit dans l'histoire du continent: il est impossible d'en apprécier réellement les résultats sur une période aussi courte. Les Fonds structurels semblent avoir contribué de façon positive à réduire les inégalités au sein de l'Union européenne, notamment au profit de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal et de l'Espagne en considérant globalement ces pays. Le rapport signale à bon droit le caractère aléatoire de l'appréciation de l'efficacité des Fonds structurels au regard d'autres facteurs difficilement susceptibles d'être intégrés dans les évaluations.

7.3. En ce qui concerne les régions d'objectifs 1 et 6, et malgré les efforts entrepris, le chômage y demeure à un taux généralement décevant, mais le PIB par habitant a eu tendance à converger vers la moyenne. Le rapport souligne essentiellement la faiblesse des taux d'activité, liée au chômage, se bornant à un constat plus qu'à la recherche des causes réelles du phénomène. Certaines régions ont beaucoup bénéficié des aides au développement. Comme le rapport le suggère, sans doute convient-il d'évaluer objectivement l'efficacité de ces concours financiers pour donner à chaque région défavorisée les mêmes chances de progrès.

7.4. En ce qui concerne les régions d'objectif 2, la situation paraît s'être globalement améliorée mais elles restent souvent vulnérables (disparition et délocalisation des unités de production). Pour les régions d'objectif 5b, l'accroissement de la population active a globalement empêché la baisse du chômage alors que l'emploi s'est accru. La diversification des activités au regard d'une structure économique fondée essentiellement sur l'agriculture en est la cause.

7.5. Les études d'impact présentées indiquent que les Fonds structurels ont eu un effet bénéfique sur les régions aidées, ce qui a réduit les disparités régionales. Le Comité des régions considère cette efficacité de façon positive.

7.6. Une importante question économique à propos de la convergence concerne toutefois le débat entre:

- la recherche de la croissance globale maximale d'une part;
- l'égalité de la croissance ou du développement des régions d'autre part.

La recherche de l'équité conduit à donner le plus possible à la région la moins favorisée, tout en restant efficient, c'est-à-dire assurant le développement global maximal. Or, l'égalité n'est pas toujours efficiente, et ce n'est pas toujours en cherchant à développer également les régions qu'on obtient le développement maximal global. Ceci ne signifie pas que l'égalité interrégionale soit à rechercher, mais plutôt qu'on doit garder à l'esprit le fait que l'égalité régionale a des conséquences sur la performance globale de l'ensemble.

7.7. Un indicateur de résultat souhaitable serait donc l'évaluation du coût des Fonds structurels sur la croissance globale, non pour remettre en question ceux-ci mais parce qu'il est naturel qu'une telle indication soit disponible dans la mesure où ces Fonds visent à un développement plus égalitaire.

7.8. De même, il semble intéressant de disposer d'une évaluation de l'effet multiplicateur des sommes injectées (c'est-à-dire le rapport entre l'accroissement du PIB de la région, imputable à l'action des fonds structurels, sur le montant des Fonds structurels injectés dans cette région). Cet indicateur de résultat, même évalué sommairement, constitue un critère important pour l'orientation des Fonds structurels, au-delà des données en termes de croissance du PIB ou de réduction du chômage que le rapport présente.

7.9. L'objectif de développement égal entre les régions est plus contraignant que l'objectif d'égalité des taux de croissance, puisque que le premier implique la convergence, les régions en retard devant dès lors croître plus vite que les régions plus avancées.

## 8. L'élargissement

8.1. Le rapport estime, pour l'essentiel, que les pays d'Europe centrale et orientale considérés ainsi que Chypre sont des candidats à l'adhésion légitimés par leurs choix politiques, leur évolution vers l'économie de marché et le chemin accompli par eux en une décennie.

8.2. Il n'entre pas dans la compétence du Comité des régions d'en décider, mais celui-ci observe que:

- les pays considérés ne constituent pas tous les pays susceptibles de présenter leur demande d'adhésion à l'Union européenne;
- l'on ne peut pas faire abstraction d'une multitude de données politiques, économiques et sociales, culturelles et idéologiques, liées au présent, au passé et à l'avenir de ces pays, qui ne s'expriment pas principalement par un produit intérieur régional mais par des objectifs nationaux complexes à définir;
- l'Union européenne doit savoir maîtriser les espoirs qu'elle suscite pour être capable de favoriser demain leur réalisation, mesurant les multiples implications de politique intérieure et extérieure à l'Union que ces entrées auront inmanquablement, appréciant également la capacité réelle de l'Union ainsi que celle de ces pays à composer l'Europe future dans une solidarité pleinement vécue;
- l'Union européenne doit être capable d'un discours évolutif et toujours responsable au regard de ces pays, sans perdre de vue que le fond — c'est-à-dire l'entité européenne — n'est que politique et moral, appuyé sur un système des sociétés de liberté et de solidarité: l'Europe doit être d'abord un idéal de vie en communauté de destin, et n'y réussira durablement que si ce projet est réel;
- il n'entre dans notre esprit aucun scepticisme au regard de l'élargissement, mais celui-ci doit être impérativement réussi, sauf à susciter des difficultés majeures dans l'Union européenne et dans ces pays candidats à l'adhésion: la phase de préparation gagnerait à impliquer davantage le Comité des régions qui, représentant des collectivités territoriales, est à même de créer et de développer les coopérations de base et de terrain nécessaires à cette réussite. En particulier, le fait pour un pays de poser sa candidature ne doit pas engendrer une pression trop forte sur sa population en termes d'adaptation économique et de mode de vie, faute de quoi un mouvement de rejet pourrait en découler.

8.3. Pour s'en tenir au rapport, et à quelques exceptions près, les écarts entre régions de l'Union européenne et régions ici considérées demeurent importants. L'entrée dans l'Union

européenne ne dépendra pas exclusivement de critères économiques, et particulièrement pas de critères de développement harmonieux entre les régions de ces pays. Le rattrapage restant à accomplir pour les pays candidats reste considérable: les aspects régionaux sont donc au second plan par rapport aux aspects nationaux pour ce qui est de leur entrée dans l'Union européenne, même si un développement harmonieux des territoires de ces pays est à l'évidence souhaitable.

8.4. On retrouve ici le débat entre croissance et égalité de développement des régions, qui reste incontournable. Faut-il pour ces pays se développer le plus rapidement possible pour rattraper le niveau nécessaire à l'entrée dans l'Union? Ou leur faut-il rechercher une croissance régionalement équilibrée, mais nécessairement plus lente (sachant que, comme le dit le rapport, le choc de la transition avec l'époque précédente est encore loin d'être tout à fait absorbé, avec une chute du produit intérieur et du PIB par habitant)?

8.5. Le rapport signale que les PECO bénéficient d'un important afflux d'investissement direct étranger, mais les flux sont concentrés dans quelques pays seulement et ils proviennent de quelques pays membres de l'Union seulement. Cette question est et restera sensible, car toute l'histoire européenne depuis plusieurs siècles conduit à être prudent sur ce point.

8.6. Le rapport tient pour acquise l'évolution décisive de ces pays vers une forme de société selon le modèle de l'Union européenne, alors qu'il s'agit en réalité d'une évolution de ces pays vers une forme de société qui reste en grande partie à concevoir. Le Comité des régions estime qu'il a un rôle majeur à jouer ici car c'est tout à la fois de la décentralisation et de l'équilibre solidaire que naîtra l'Europe qu'il appelle de ses vœux, fondée sur un système de valeurs de société.

8.7. Le Comité des régions souhaite que les pays considérés se dotent de structures politiques et administratives régionales, de façon à pouvoir délibérer des mêmes sujets dans le même cadre institutionnel. Le Comité des régions peut devenir le partenaire de la mise en œuvre des stratégies régionales parmi ces pays.

8.8. Le cas de Chypre est à l'évidence atypique. Les critères économiques préparent l'adhésion à l'Union. Le PIB y serait de 75 % de la moyenne de l'Union européenne. Le chômage y est faible, l'emploi élevé, mais la productivité également faible et c'est sur ce point qu'il faut faire porter des efforts prioritaires.

Bruxelles, le 12 avril 2000.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Jos CHABERT