"INDUSTRIE ET SOCIETE DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"
Commissione CEE, Venezia, 20-22/IV/1972

(1) Barre, M.: "Developpement industriel, besoins collectifs et qualite de vie"
(2) Boelkow, L./Markmann, H./Clarke, R.: "Les objectifs et les moyens d'une politique europeenne de developpement technologique"
(3) Coppe, M.: "Le developpement industriel et la reduction des disparites sociales et regionales"
(4) Ezra, D. J./Dido, M./Kienbaum, G.: "Les conditions necessaires pour que les investissements des entreprises des different etats membres s'orientent davantage vers les regions moins developpees de la Communauté. Role de l'industrie et des pouvoirs publics"
(5) Friedrich, O. A./Houthuys, J./Fogarty, M. P.: "Le role et la condition des hommes au sein de l'entreprise"
(6) Huvelin, P./Delacourt-Smith, C./Ruffolo, G.: "Evolution des besoins collectifs et prives de la societe euopeenne: options d'avenir et perspectives qui en resultent pour l'industrie"
(7) Kraijenhoff, G./Simoncini, F./Duquesne de la Vinelle, L.: "Le developpement des societes multinationales. Aspects positifs et negatifs. Mesures et adaptationes economiques, sociales et politiques qu'appelle ce developpement"
(8) Le Portz, M.: "La Communaute dans le monde"
(9) Lombardi, R./Ventejol, G./Boissonnat, J.: "Le developpement industriel de la Communauté. Problemes et perspectives"
(10) Moussa, P./Vetter, H. O./Tinbergen, J.: "Promotion de l'industrialisation des pays en voie de developpement, consequences pour l'industrie communautaire"
(11) Neuman, H./Armato, B./Albert, M.: "La croissance du cout des infrastructures et des equipements collectifs et le probleme que pose leur financement pour un developpement haarmonieux de la Communauté"
(12) Petrilli, G./Laot, J./Juergensen, H.: "Consequences de l'action pour un meilleur environnement sur le devellopement industriel et la localisation des entreprises"
(13) Toulemon, R.: "Etat d'avancement des travaux en materie de politique industrielle dans la Communauté"

CONFERENCE
"INDUSTRIE ET SOCIETE
DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"

VENISE - 20, 22 avril 1972

DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL, BESOINS COLLECTIFS ET QUALITE DE VIE

SYNTHESE
du Président du Groupe II
M. BAKER Vice-Président de la
Commission des Communautes Européennes

Rapport de synthèse du Groupe deux, présenté par M. BARRE, Vice-Président de la Commission des Communautés Européennes

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Le deuxième groupe que j'avais l'honneur de présider avait pour thème le développement industriel, les besoins collectifs et la qualité de vie. Les travaux du groupe ont été inspirés par un double souci : d'une part, analyser de façon concrète et aussi précise que possible, les divers aspects du sujet qui lui était confié, de manière à éviter les propositions générales, toujours séduisantes, mais qui sont souvent sans portée pratique, d'autre part, tenter de parvenir à des conclusions et à des propositions d'actions.

Les discussions ont fait apparaître une assez large convergence de vues sur des objectifs à poursuivre, mais pour ce qui est des modalités de l'action, s'il y a des domaines d'accord, il y a aussi des divergences. Celles-ci résultent principalement de ce que certains membres du groupe admettaient et souhaitaient une adaptation du système social global qui caractérise nos pays, tandis que d'autres soutenaient la nécessité d'une transformation de ce système. Dans le compte rendu que je voudrais vous faire de ces débats, il ne me sera pas possible de faire justice à toutes les idées exprimées par les rapporteurs et par les intervenants et je m'excuse auprès d'eux, si je ne fais pas de référence directe à leurs propos ou à leurs propositions. J'ai tenté de faire une synthèse aussi objective que possible de ces travaux; j'en porte bien entendu la responsabilité et je demande aux membres du groupe 2 de bien vouloir excuser, sinon les erreurs, du moins les nuances que je pourrais introduire dans ce rapport. Je me suis néanmoins efforcé de ne pas trahir ce qui s'est dit.

Le premier thème concernait les perspectives globales du développement de nos sociétés et les options d'avenir. Notre point de départ a été de constater la montée des besoins collectifs qui était au

./.

centre de nos débats. La question préliminaire était de savoir de quoi l'on parlait. Il ressort des discussions que ces besoins collectifs sont en fait des besoins individuels parce qu'ils tendent à la satisfaction des individus, mais qu'ils ne peuvent être satisfaits, par des décisions et des dépenses des individus, mais par des décisions et des dépenses de la collectivité.

Trois types de besoins collectifs apparaissent dans les sociétés modernes : des besoins très anciens, je dirais traditionnels, de gestion administrative de la société et de sécurité; des besoins qui sont liés à l'activité économique des individus et des entreprises, tels que les besoins de transport d'énergie ou de communication; enfin des besoins socio-culturels tels que les besoins de santé, d'éducation, de culture, de loisirs. Dans la montée des besoins collectifs nous voyons ainsi se manifester une nouvelle dimension de l'action humaine dans les sociétés modernes : la recherche de la qualité de la vie.

Deux observations fondamentales ont été faites à cet égard : précisément la qualité de la vie dépend de l'aménagement de l'environnement humain sous tous ses aspects et pas seulement de la lutte contre la pollution et les nuisances. Deuxièmement il s'agit d'un problème économique, mais aussi d'un problème social et politique et ceci en un double sens. D'une part on ne peut ignorer que les relations entre groupes sociaux ne sont pas des relations iréniques mais qu'elles traduisent des rapports de force. D'autre part, le développement économique, comme l'a écrit fort bien M. Ruffolo, fait naître un désir de participation. "Interpréter - a dit M. Ruffolo - cette intensification du désir de participation, comme une poussée de la demande de services sociaux n'est qu'à moitié juste; c'est aussi un problème d'aménagement et de distribution du pouvoir dans la société".

Quand on examine à la lumière de toutes ces remarques la situation présente et les perspectives d'avenir, il semble que l'on puisse parvenir aux conclusions suivantes : en premier lieu nos sociétés sont à la recherche d'un nouveau type de développement, je veux dire d'un

./.

développement économique, social et humain, qui soit ordonné. En dépit de certaines modes intellectuelles qui, comme toutes les modes, passeront, la croissance n'a jamais été mise en cause pour la bonne raison qu'elle est indispensable. Le problème est celui des conditions de la croissance et de l'usage que l'on fait du surplus des ressources disponibles. La croissance des quantités est un moyen et non une fin en soi, mais sans croissance les fins poursuivies ne seraient pas atteintes.

En second lieu, nos sociétés ont besoin d'une programmation à la fois économique et sociale qui doit être établie en tenant compte des interactions étroites de ces deux domaines et qui doit être conçue non seulement au plan national, mais dans une Communauté comme la nôtre, sur un plan communautaire. En troisième lieu, le type de développement qui apparaît comme souhaitable dans nos sociétés contemporaines, suppose certes une rationalisation des choix économiques et sociaux et de la gestion économique et sociale, mais il nécessite aussi une démocratisation croissante à la fois des choix et de la gestion. Ainsi pourraient être évités les effets néfastes du centralisme et de la bureaucratie qui ont été unanimement contestés et dénoncés. A un développement dans l'uniformité succéderait un développement dans la diversité permettant aux groupes et aux individus d'exercer leurs initiatives et d'assumer leurs responsabilités. A ce propos, je voudrais signaler à cette conférence et à ses organisateurs que deux groupes sociaux ont par la voix de leurs représentants émis le voeux d'être plus intimement associés aux recherches qui nous ont retenu, il s'agit du groupe des cadres dont on sait l'importance dans les sociétés modernes, et du groupe des artisans, qui peuvent paraître relever de structures dépassées, mais dont on se rend compte de l'utilité quand ils n'existent plus.

En résumé, sur le premier thème le groupe N° 2 est parvenu à la conclusion qu'un nouveau type de développement s'imposait, qu'un nouveau type de politique économique et social devrait être conçu et qu'un nouveau type de relations sociales devait s'instaurer. Ainsi, le problème des besoins collectifs finissait-il par conduire à une vue d'ensemble des motivations et des actions qui animent et doivent orienter les sociétés modernes.

./.

Ces considérations permettent de comprendre les conclusions auxquelles le groupe est parvenu au sujet des conséquences de l'action pour un meilleur environnement sur le développement industriel et la localisation des entreprises. C'était en effet le deuxième thème que notre groupe devait examiner. La première indication que je voudrais donner est que tous les participants au groupe ont souligné que l'industrialisation était nécessaire, mais que l'industrie ne devait pas modeler la société comme cela fut le cas au 19ème siècle et, on peut le dire, jusqu'à une époque récente, selon le niveau de développement atteint par divers pays. C'est au contraire la société qui, en fonction des fins qu'elle poursuit, doit imposer à l'industrie le respect de certaines règles et de certaines disciplines. En second lieu, il est apparu au cours des discussions que les atteintes à l'environnement ne sont pas le fait de la seule industrie, quelles que puissent être par ailleurs ses responsabilités dans ce domaine, tant du point de vue du processus de production que du point de vue des produits et des conséquences de leur utilisation. En fait, les atteintes à l'environnement sont dans nos sociétés modernes le fait de tous; la politique de l'environnement doit donc être une affaire collective et une action consciente de tous les individus concernés. A partir de là, apparaît la nécessité d'une information complète et objective sur les problèmes de l'environnement et d'une formation des citoyens sur ces problèmes, formation qui - on l'a suggéré - doit même commencer à l'école.

D'autre part, il peut y avoir intérêt à ce que des mesures systématiques d'information pour les problèmes de pollution, ou les problèmes d'environnement, soient prises en particulier. Je cite à ce propos une suggestion à la fois intéressante et importante : la publication des études préliminaires à l'implantation des entreprises polluantes dans tel ou tel cadre déterminé. Cette information, ou cette formation, seront d'autant mieux assurées qu'il sera possible d'utiliser des études approfondies, et dans ce domaine le rôle de la Communauté a été particulièrement souligné.

./.

Deux suggestions précises ont été faites parmi beaucoup d'autres. D'une part des recherches interdisciplinaires portant sur l'écologie, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et les sciences et techniques appliquées à la lutte contre les nuisances devraient être encouragées. Elles pourraient être entreprises à partir de programmes nationaux et communautaires, être harmonisées, et menées dans des Centres nationaux qui seraient liés entre eux. Elles pourraient être pour une part assumées par un Centre européen ad hoc et la suggestion a été faite que l'institut européen de Florence, qui sera prochainement créé, puisse mettre de l'ordre dans les travaux de recherche.

D'autre part, à côté de ces recherches interdisciplinaires, l'attention a été aussi attirée sur la nécessité d'études plus précises portant sur ce que l'un des intervenants a appelé les coûts globalisés, coûts directs plus coûts externes et sociaux des actions entreprises dans nos divers pays.

Mais au-delà des études l'action est nécessaire, et la mise en oeuvre d'interventions nationales a été envisagée. Ces interventions pourraient comporter des interdictions légales dans tous les cas où il apparaît que la protection de l'environnement, ou l'aménagement de l'environnement, impliquent de telles interdictions et des incitations tendant à faire prendre en compte dans les actions industrielles l'exigence du respect de l'environnement. En particulier dans les pays où l'industrialisation doit se développer, il est possible de faire prendre en compte cette nouvelle dimension dans les activités d'implantation industrielle. Ces incitations pourraient prendre la forme de crédits, de subventions ou de dégrèvements fiscaux. Un rapporteur, M. Jurgensen, dans un document qui a été très apprécié, a proposé d'étudier une taxation directe à l'émission des unités polluantes et d'autres participants ont demandé qu'une obligation soit faite aux entreprises d'inclure dans leurs nouvelles installations ainsi que dans leurs installations existantes, des dispositions anti-nuisances.

./.

Les interventions nationales ne peuvent être dans un tel domaine indépendantes les unes des autres. Voilà pourquoi le groupe est arrivé à la conclusion qu'il convenait de rapprocher et d'harmoniser les législations nationales dans le cadre communautaire ou au besoin dans un cadre plus vaste auquel la communauté pourrait participer en tant que telle. Il a été admis qu'une approche souple était ici nécessaire pour tenir compte du fait que les situations écologiques et les nécessités d'aménagement de l'environnement varient de pays à pays et même dans chaque pays d'une zone à l'autre. On a fait également observer que l'harmonisation devrait veiller à éviter des distorsions de concurrence à l'intérieur de la Communauté, encore qu'une meilleure localisation des ressources pourrait faire disparaître les préoccupations liées à ces distorsions de concurrence. On a enfin noté qu'une telle harmonisation devrait s'accompagner de dispositions sauvegardant le cas échéant la capacité de concurrence des pays de la Communauté sur le plan mondial lorsque la disparité des politiques serait trop grande entre les divers pays ou entre les divers ensembles économiques et industriels du monde.

Telle est donc la liste des conclusions, sur lesquelles il me semble qu'au moins un accord minimum est intervenu au sein du groupe : information, formation, études interdisciplinaires et spécifiques, intervention nationale coordonnée, rapprochement et harmonisation des législations nationales et enfin mise en oeuvre d'actions communes sur la base de projets spécifiques.

On a par exemple souligné qu'un accord entre les pays riverains de la Méditerranée sur la pollution par les hydrocarbures pourrait aboutir à des résultats efficaces rapides et qui ne soient pas un coût excessif. Je voudrais, au terme de mes conclusions sur ce deuxième thème citer une formule qui a été utilisée par M. Petrilli, "la technologie", a-t-il dit, "peut résoudre les problèmes que pose la technologie. Il suffit qu'il se manifeste une volonté politique". C'est

./.

évidemment la conclusion à laquelle le groupe est parvenu, car il faut qu'une volonté politique puisse s'imposer aux résistances et résister aux pressions d'intérêts privés ou sectoriels.

J'en arrive au dernier point qui est le financement des infrastructures, financement lié à la satisfaction des besoins collectifs. On est ainsi ramené à la réalité; les vues prospectives ou généreuses finissent toujours par retrouver la contrainte d'un monde où les ressources sont rares.

Du point de vue du financement des infrastructures deux niveaux peuvent être distingués pour l'analyse. D'une part, le niveau des problèmes de technique financière et d'autre part le niveau économique.

En ce qui concerne les problèmes de technique financière, je rappelerai que le financement des infrastructures à finalité administrative doit de l'avis général être assuré par l'impôt. En ce qui concerne les infrastructures à finalité économique servant à l'activité des entreprises et des individus, (énergie, transport et communication) il n'y a pas eu d'objection à ce que les services rendus par ces infrastructures soient vendus aux intéressés au coût effectif de ces services, sauf exception qui pourrait être partielle et limitée, lorsqu'il s'agirait de poursuivre un certain nombre d'objectifs territoriaux ou sociaux, à condition bien entendu que ces exceptions soient limitées dans le temps. Quant aux infrastructures à finalité socio-culturelle, il est apparu que le financement collectif deviendrait insupportable rapidement, en raison de la montée de ces besoins si un certain nombre de choix et une certaine redistribution de charges n'étaient pas opérés. Là encore il est apparu nécessaire d'appliquer chaque fois que possible le financement par la perception d'un prix pour le service rendu. D'autres suggestions ont été faites, prévoyant notamment le recours au marché financier et pour ceux qui sont pessimistes sur l'évolution à terme du marché financier, la suggestion a été avancée de recourir à ce qu'on a appelé, une épargne légale qui pourrait être affectée au

./.

financement de ces dépenses d'infrastructures. En tout cas, il est apparu qu'il s'agissait d'un problème politique majeur qui appelle des décisions politiques à l'échelle de chaque nation et qui exige surtout un comportement responsable de la part des citoyens. Le principe de la responsabilité a été suffisamment souligné pour que je puisse le rappeler ici, non seulement dans ses applications financières mais dans ses applications politiques.

L'autre niveau auquel les problèmes de financement se posent, est un niveau économique. C'est le rapport entre les prélèvements sur les ressources disponibles et le montant de ces ressources. Quand on aborde ce problème on voit apparaître immédiatement un certain nombre d'implications. Et tout d'abord qu'en raison même de la montée des besoins collectifs, il est nécessaire que les ressources disponibles croissent aussi. En second lieu, il est nécessaire de choisir entre la satisfaction des besoins privés et des besoins collectifs, non point par compression des besoins privés au profit des besoins collectifs, mais par un rythme de croissance, moins rapide des satisfactions individuelles au profit d'une croissance plus rapide des satisfactions apportées aux besoins collectifs. La nécessité est également apparue d'une programmation financière claire et comme toile de fond la nécessité d'un développement non inflationniste de l'économie, fondé sur une croissance ordonnée des revenus. Et, je précise, de tous les revenus, car l'expérience européenne révèle que les processus de "stop and go" se traduisent toujours par une amputation, hélas inévitable, des dépenses publiques consacrées à la satisfaction des besoins collectifs.

La croissance et la stabilité apparaissent donc comme des conditions nécessaires de la réalisation d'un programme cohérent et durable d'accroissement des infrastructures liées à la satisfaction des besoins collectifs.

./.

Enfin on a fait observer que l'intervention d'une solidarité communautaire puissante pourrait être très utile, sinon nécessaire, à la solution de certains problèmes, ceci dans le cadre de l'Union économique et monétaire, qui n'est pas seulement un ensemble de dispositions tendant à la coordination des politiques économiques et monétaires nationales des pays qui participent à cette Union, mais également une solidarité s'exprimant à travers un budget communautaire disposant de ressources suffisantes pour intervenir de façon plus active dans des domaines d'intérêt communautaire.

Voilà, Mesdames et Messieurs les conclusions que je voulais présenter au terme des travaux du 2ème groupe. Ces travaux montrent à l'évidence l'ampleur économique, financière et politique des problèmes à résoudre.

Permettez-moi d'ajouter à titre personnel et comme président de ce groupe les réflexions suivantes : il est facile, il est peut être trop facile, de proposer globalement aux sociétés modernes la recherche du bonheur fut-il national et brut. Il est plus difficile de retenir l'attention et d'obtenir l'adhésion quand on met en relief les conditions fondamentales de réalisations des objectifs que l'on se propose d'atteindre. Mais telle est l'exigence d'une politique au sens le plus complet et le plus élevé de ce terme. Ce qui est clair c'est que l'effort de tous sera indispensable pour parvenir à une société plus prospère et plus juste, c'est à dire à une société qui assure le plus grand respect de la dignité des hommes. Tant mieux si le bonheur leur est donné par surcroît. Je vous remercie.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

(2)

Rapports nº 8

LES OBJECTIFS ET LES MOYENS D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE

Rapporteurs

L. Bölkow
H. Markmann
R. Clarke

Conférence « Industrie et société dans la Communauté européenne »
Venise 1972

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapports n° 8

LES OBJECTIFS ET LES MOYENS D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE

Rapporteurs

L. Bölkow
H. Markmann
R. Clarke

Conférence « Industrie et société dans la Communauté européenne »
Venise 1972

III/50/72-IS/26/25/1-F

CONFERENCE

"INDUSTRIE ET SOCIETE DANS LA COMMUNAUTE

EUROPEENNE"

RAPPORT N° 8

OBJECTIFS ET INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE DANS LE DOMAINE DU DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE

par LUDWIG BÖLKOW

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

VENISE, 10 avril 1972

Un examen critique des propositions, discussions et mesures publiées pendant la dernière décennie dans les divers pays européens sur la notion de "développement technologique" révèle que, sur le plan de la définition des concepts, la confusion la plus grande règne actuellement. Etant donné que la Communauté européenne est à la veille d'événements décisifs et en raison de l'importance prédominante de la technique pour la survie de cette Communauté, toute discussion sur le contrôle du progrès de cette technique et sur l'orientation qui doit lui être donnée doit pouvoir s'engager sur la base de notions précises.

Il est par ailleurs absolument nécessaire que le lien existant entre le progrès technique et les objectifs économiques et sociologiques de la société européenne soit défini clairement et que l'on s'attache de plus en plus, pour définir les objectifs, à utiliser comme instruments de décision les méthodes abstraites de planification relevant de la technologie et de l'épistéurologie.

En partant de ces constatations, je ferai porter l'essentiel de mon exposé sur l'aspect méthodique du sujet, sur les outils qui constituent la base des travaux en matière de politique future. Celui qui conçoit la logique du lien existant entre ces rapports de dépendance sera seul en mesure de contrôler constamment, jusque dans leur aspect futur, la validité et la réalité du travail accompli et des décisions prises. Rien n'est plus dangereux pour l'importante zone économique européenne, en cours d'édification, que des objectifs improvisés et influencés de façon démagogique par des perspectives de succès ephémères.

1. Technologie et développement

On entend par "développement technologique" le progrès des instruments spirituels, abstraits (software) et des instruments matériels (hardware). De l'état de la technologie (status of the art) dépendra, dans le jeu futur de la concurrence économique et sociale à l'échelle mondiale, à laquelle la Communauté est et se trouvera encore plus exposée, la chance de survie de celle-ci, ainsi que le maintien et l'amélioration recherché de la qualité de vie.

La technologie apparaît, dans la technique, dans l'économie et dans la formation des rapports sociaux, sous deux formes :

- c'est un instrument de création de nouveaux produits techniques ou d'amélioration de la qualité de produits déjà existants, en vue de satisfaire les désirs et les besoins de la société, ou sens le plus étroit et le plus large,

- d'autre part, c'est un instrument de fabrication de ces produits.

Tout en reconnaissant l'impérieuse nécessité d'augmenter dans des proportions importantes notre productivité dans le domaine de la fabrication, par rapport à celle des Etats-Unis par exemple, nous n'aborderons pas cet aspect de la question, en raison des délais qui nous sont impartis, étant donné qu'il constitue pour une part non négligeable, à côté des moyens technologiques, c'est-à-dire des instruments et de leur utilisation, un problème d'organisation, de management et de rendement.

Pour définir clairement la notion de politique en matière de développement technologique, c'est-à-dire de politique de recherche du progrès dans le domaine technologique, nous ferons précéder l'étude des objectifs et des instruments d'une politique européenne par les constatations et les thèses suivants :

1.1 Il n'existe pas de "besoin naturel" d'amélioration de la technologie existante

Contrairement à la recherche fondamentale, où l'individu, l'homme isolé, recherche les relations existant dans le monde, aussi bien dans le microcosme que dans le macrocosme, poussé par un besoin inhérent à sa nature, il n'y a en lui aucun instinct qui l'incite à améliorer ses instruments, autrement dit la technologie.

1.2 Une nouvelle technologie résulte de la résolution des problèmes par la technique

Les nouvelles technologies avancées ne sont pas le fruit d'une "recherche technologique" ou d'un "développement technologique" systématiques, mais de la résolution technique d'un problème. La politique dans ce domaine a donc pour objectif essentiel de poser à la technique des problèmes de développement de grande envergure.

1.3 Adoption de la technologie existant dans d'autres espaces économique

Licences

C'est exprimer un lieu commun que d'affirmer que si l'on constate qu'une autre zone économique est parvenue à un niveau technologique supérieur l'on doit s'efforcer de se hisser à ce niveau, aussi longtemps qu'il reste accessible, par l'acquisition de licences. Mais cette façon d'agir entraîne une sujétion spirituelle, donc économique. Le processus d'improductivité qui s'amorce alors dans le domaine créatif entraîne le dépérissement des aptitudes correspondantes. Prendre conscience de ce fait et adopter les contre-mesures qui s'imposent n'est pas pour l'essentiel du ressort des entreprises industrielles; il s'agit d'une tâche de planification de notre zone économique réalisée au niveau politique.

1.4 Technologie et technique ne constituent pas une fin en soi

Le progrès technologique pour le progrès technologique ne se justifie pas. La technique, est par conséquent sa technologie, c'est-à-dire son instrument, sont au service de la société. Si la réalisation d'un progrès technique n'est possible que moyennant la fixation d'objectifs ambitieux, la formulation de ces objectifs et des exigences qui en découlent devra être subordonnés à un impératif absolu, à savoir que le but à atteindre servira les intérêts de la société.

En raison du niveau déjà élevé de la technologie actuelle et de la complexité croissante qui caractérise la société, la recherche et la définition de ces buts, la description des moyens optimaux de réalisation ainsi que la définition claire des tâches nécessaires au développement technique ne peuvent procéder que de méthodes de planification modernes essentiellement abstraites.

2. Conditions aux limites d'une politique européenne dans le domaine du développement technologique

En raison de la complexité des objectifs européens et de la longueur des délais nécessaires à leur réalisation, il y a lieu d'étudier, avant de définir ces objectifs, les conditions aux limites qui sont propres à l'Europe.

2.1 Tradition

Dans le domaine de la technologie moderne, c'est l'Europe qui possède, par rapport aux autres pays la plus ancienne tradition. Cette tradition a une influence bénéfique lors qu'elle se reflète dans une variété de pensée qui prend sa source dans la diversité de ses régions, et qu'elle se traduit par une continuité et une stabilité que seule une longue histoire peut conférer, mais cette même tradition a parfois, vis-à-vis des autres civilisations, un effet inhibiteur qui tient à un attachement excessif aux problèmes culturels.

2.2 L'Europe dans le monde

L'Europe se trouve dans une situation de concurrence économique, politique, sociologique et militaire entre l'Extrême-Orient, l'URSS et les USA. Nous ne possédons pas de liberté de décision lorsqu'il s'agit de définir notre politique de développement technique. La concurrence nous oblige souvent à nous fixer des objectifs que nous préférerions, si nous avions la liberté de décider librement et uniquement en fonction de points de vue européens, remettre à plus tard, afin de nous consacrer à d'autres problèmes urgents. L'exemple le plus significatif dans ce domaine est l'industrie aérospatiale, avec ses "retombées" telles que les satellites de communication et de télévision ou les satellites météorologiques ou de repérage.

2.3 Situation dans le domaine des matières premières

La prédominance industrielle de l'Europe reposait naguère sur ses propres gisements de charbon, base d'énergie industrielle et de production d'acier.

Actuellement, l'industrie de l'extraction du charbon n'est plus rentable, si on la compare à celle de USA. Il est donc nécessaire d'importer du charbon provenant de régions où les conditions d'extraction sont beaucoup plus favorables. D'autre part, l'Europe doit importer d'autres matières premières essentielles, telles que le pétrole, les combustibles nucléaires, les minéraux rares etc., c'est-à-dire presque toutes les matières premières industrielles indispensables, à l'exception des matières synthétiques.

2.4 Modification de l'ecart technologique

Une quantité toujours plus importante de produits que l'Europe exporte encore actuellement sera, par suite de la dégradation progressive de son avance technologique, fabriquée dans d'autres régions du monde. Il est bon d'ailleurs, pour des raison de politique sociale et économique, que ces produits soient fabriqués dans ces régions.

2.5 Evolution démographique

La diminution du taux de naissances en Europe centrale et l'allongement de l'espérance de vie moyenne devront être prises en considération dans les prévisions future, surtout si dans notre zone économique européenne, l'on doit prélever sur nos excédents un montant de plus en plus élevé pour réaliser, dans le reste du monde, des investissements destinés à améliorer les conditions structurelles de ces régions.

2.6 Niveau de vie et productivé

L'aspiration à une élévation croissante du niveau de vie et les exigences des divers mouvements politiques, qui se sont fixés pour objectif un changement des structures sociales actuelles, ont provoqué une augmentation des frais d'exploitation, et notamment des dépenses de main-d'oeuvre, ainsi que la modification des conditions de départ. Ces modifications, souvent inévitables sur le plan social, ont sur le mantien de notre compétitivité, qui constitue précisément l'un des piliers de cette vie sociale, des répressions qui doivent être prises en considération, surtout si l'on tient compte du fait que, dans divers secteurs, la productivité de l'Europe est encore largement inférieure à celle des Etats-Unis.

2.7 La lassitude devant la technique

On observe aux Etats-Unis, où le phénomène a pris naissance, et maintenant en Europe, une certaine lassitude vis-à-vis de la technique, sinon une animosité réelle. Cette tendance ne diminuera certainement pas la recherche de nouvelles tâches ni l'affectation des fonds nécessaires.

2.8 Le phénomène industriel de saturation

Les processus sociaux, économiques et technologiques qui ont accompagné la transformation des sociétés agraires en sociétés industrielles révèlent dès à présent, et laissent encore davantage entrevoir un phénomène de saturation dans de nombreux domaines, en partie différé dans les diverses régions d'Europe. Les premières manifestations de ce phénomène nous sont fourni, par exemple, par le nombre d'automobiles dans les villes, la durée de vie toujours plus longue des produits, la concentration de la population dans les villes industrielles, la stagnation du chiffre d'affaires des entreprises de transports publics, les vitesses moyennes de transport déjà en cours de diminution, etc.

2.9 La modification des conditions aux limites avec le temps et son intervalle de probabilité

L'un des problèmes essentiels qui se posent dans notre société en mutation rapide est la prévision des conditions aux limites pour une période d'au moins dix à quinze ans. En raison des incertitudes inhérentes à ces prévisions, il est nécessaire de les confronter constamment avec la réalité, afin de contrôler si les décisions antérieures s'accordent aux objectifs fixés lorsque lès événements s'écartent des prévisions.

3. Objectifs d'une politique européenne dans le domaine du développement technologique

Comme nous l'avons exposé au début, les objectifs d'une politique technologique sont ceux dont la réalisation dépend de l'instrument

que représente la technologie disponible où à créer, c'est-à-dire ceux dont la réalisation fait largement appel à la technique.

Il existe dès à présent un grand nombre d'objectifs qui se sont dégagés plus ou moins nettement, à partir de l'observation des phénomènes négatifs et des difficultés rencontrées.

3.1 Objectifs discernables

3.1.1 Amélioration des relations de trafic

Essai d'optimisation des systèmes de transports routiers, ferroviaires et aériens.

3.1.2 Trafic urbain

Si nous voulons disposer en abondance des biens spirituels et matériels que l'Europe peut nous offrir, il importe de trouver de nouvelles solutions au problème des transports dans les villes et les grandes agglomérations.

3.1.3 Liaisons de télécommunications

La priorité doit être donnée à l'amélioration du système de communications entre pays européens et entre l'Europe et le reste du monde.

3.1.4 L'augmentation de la productivité et ses incidences

Les objectifs et les instruments de développement nécessaires à l'augmentation de la productivité dans le domaine de la fabrication, qui ne sont pas absorbés dans le présent exposé, aboutissent à un renforcement de la division du travail en Europe et imposent aux infrastructures de toute nature de nouvelles et considérables exigences, justifiables d'une planification à long terme.

3.1.5 Remplacement des matières premières naturelles

En raison de la pénurie de matières premières qui se dessine en Europe, il y a lieu d'envisager de recherches tendant à remplacer par des matériaux artificiels les matières premières naturelles, qui s'épuisent progressivement.

3.1.6 Production d'énergie

La recherche de sources d'énergie plus avantageuses doit être renforcée, afin de remédier à la pénurie et surtout de rendre la Communauté moins vulnérable aux changements politiques.

3.1.7 Elévation de la qualité de vie

Tous les développements qui peuvent contribuer à améliorer les conditions qualitatives de l'existence, autrement dit la "qualité de vie", qui n'est pas obligatoirement synonyme de niveau de vie, sont des objectifs prioritaires. Nous pensons ici en particulier aux nouvelles technologies de protection du milieu ou d'amélioration du milieu, aux nouvelles méthodes de construction, y compris la réalisation d'un habitat mobile.
Un autre élément important du problème consiste à trouver un équilibre optimal entre les revendications individuelles des habitants de l'Europe et les revendications de la société en vue d'une amélioration de la qualité de vie.

3.1.8 Garantie d'indépendance militaire, donc politique

Toutes les planifications visant à l'amélioration structurelle de l'Europe ne doivent pas nous faire oublier que la mise au point d'armes modernes, qui doivent assurer l'indépendance économique, politique et militaire de l'Europe, est également à l'origine de progrès technologiques importants, dont nous devons tenir compte.

3.1.9 Exportation de technologie et de software

L'Europe devrait se fixer pour but de renforcer sa position technologique, de telle sorte que ses exportations de produits, naturellement décroissantes, soient remplacées par des exportations croissantes de software et de technologie sous la forme de prestations de services à des pays tiers.

Dans ce domaine, c'est la différence de qualité qu'il convient, dans un avenir encore lointain, de se fixer pour objectif. Il est probable que c'est au niveau du software que s'exercera la concurrence future.

3.2 Méthode de planification des objectifs

Toute tentative de définition d'objectifs au sens de cet exposé devra tenir compte des faits suivants :

- La multiplicité des grandeurs d'influence.
- La nécessité d'une estimation soigneuse des intervalles de probabilité au cours des modifications futures probables des grandeurs d'influence.
- Les modifications politico-économiques et sociologiques dans les diverses régions d'Europe.
- Le fait que le cerveau humain isolé n'est pas en mesure de saisir l'interpénétration de toutes ces grandeurs d'influence et de leur modification, ni la dépendance consécutive inévitable des diverses mesures par rapport à l'ensemble.

Le seul moyen de remédier à ces difficultés, compte tenu notamment de la vulnérabilité de l'économie européenne et de la vie européenne à l'égard des décisions erronées est, à l'heure actuelle, la méthodologie de la planification abstraite à long terme par l'application de méthodes de prévision ayant pour la plupart une base mathématique. Les méthodes élaborées au cours des deux dernières décennies dans le domaine de prévisions militaires et économiques ont, à l'heure actuelle, atteint un tel niveau de développement qu'elles pourraient fournir moyennant une application prudente et appropriée, une base de départ relativementsûr pour la recherche et la description d'objectifs lointains, constituant des éléments de décision.

C'est seulement par leur intermédiaire que l'on pourra tenir compte, à propos de projets et d'études de toute nature, des liens déjà anciens, d'une importance souvent méconnue qui unissent les diverses régions économiques de l'Europe et qui devront être renforcés à l'avenir.

Toute planification au niveau européen se heurte aux différences extrêmes de niveau d'industrialisation, et par conséquent de niveau de vie, de la population des diverses régions économiques. Les objectifs à définir liés aux conditions aux limites qui interviennent à l'échelle mondiale et dont l'importance est considérable pour la concurrence politique, économique et technique, dépendent très fortement de la création nécessaire de la zone économique européenne. Ils subissent en outre la pression des modifications structurelles et de la nécessité d'une augmentation lente et constante du niveau de vie dans des régions marginales, dont les conditions climatiques se prêtent difficilement à la formation d'une société productive.

Il ne faut jamais oublier que, dans le domaine du développement futur et des actions à envisager en vue de la sauvegarde, voir de l'augmentation de notre qualité de vie, l'Europe se trouve dans une situation beaucoup plus délicate que les trois grands blocs déjà mentionnés. Compte tenu de l'insuffisance de notre base d'approvisionnement en matières premières, de notre évolution démographique et des revendications matérielles qui, sous la forme d'aide au développement ou sous quelque autre forme que ce soit, nous sont adressées par de nombreuses régions du monde, notre planification doit être beaucoup plus précise et plus soignée. Nous ne pouvons plus nous permettre le luxe du "laisser-faire", nous ne pouvons plus croire à la seule dynamique de la libre concurrence, et le principe "trial and error" entraînerait rapidement pour l'Europe un effondrement, du fait de l'absence de ressources matérielles et des délais nécessaires.

3.3 Equipes de planification

Le problème qui se pose à présent est celui de savoir à qui seront confiées les tâches de planification des objectifs ainsi que la façon dont cette planification sera réalisée, à partir de l'expérience dont nous disposons.

L'expérience montre que pour réussir une planification, au sens que nous lui avons donné ci-dessus, il faut des équipes importantes, rassemblées en un même lieu et pourvue de tous les moyens modernes. Ces équipes ne doivent pas être composées uniquement de membres ayant pour mission de décrire et d'analyser la situation, telles qu'il en existe dans un grand nombre d'instituts. Elles doivent réunir essentiellement des scientifiques, des techniciens et des sociologues d'esprit constructif et créateur. En plus de leurs connaissances spécialisées, ceux-ci devront recevoir une formation dans le domaine des méthodes modernes de planification abstraite.
Ils doivent en outre être prêts à entreprendre dans un esprit de coopération, dans le cadre de modéles généraux, la recherche des possibilités et des nécessités de l'évolution future.
Ils doivent surtout ne pas succomber à la fascination qu'exercent les possibilités techniques existantes ou concevables.
Ils doivent s'attacher autant que possible aux chiffres, même si ceux-ci n'expriment finalement rien d'autre qu'une probabilité. Celle-ci constituera toujours un élément de décision préférable aux sentiments. Réclamer un produit, aussi bon soit-il, au mauvais moment (la plupart du temps prématurément) constitue un objectif erroné. Il s'agit en fait d'accomplir des tâches créatrices objectives, fondées sur des données chiffrées, en utilisant des méthodes abstraites.

La composition de ces équipes devra d'emblée être internationale et ses membres choisis en fonction d'orientations supranationales. La Communauté devrait essayer de créer plusieurs centres internationaux et leur confier les mêmes tâches, dans un esprit d'émulation.

3.4 Planification d'objectifs au niveau de la décision

Il est d'une importance décisive pour l'avenir que l'instance de décision, c'est-à-dire le gouvernement européen, s'assure, en tant que promoteur de ces planifications d'objectifs, la collaboration d'un nombre suffisant de spécialistes capables, en dehors de leurs engagements personnel et politique, de confier des travaux à ces équipes et de discerner, seuls ou en collaboration avec les équipes, la réalité des données d'entrée et des modèles. Pour réaliser ce travail d'experts au niveau gouvernamental, il conviendrait de favoriser en Europe une mobilité croissante du personnel entre l'industrie et le gouvernement, comme c'est le cas par exemple aux Etats-Unis.

4. Instruments d'une politique européenne dans le domaine du développement technologique

A côté du moyen efficace, déjà cité à plusieurs reprises, de réalisation de progrès technologiques, qui consiste à confier au secteur technique des missions définies en fonction de critères européens, il existe un grand nombre de propositions, de mesures et d'institutions dont on a déjà beaucoup parlé et qui pourraient s'avérer nécessaires (4.1). Leur réalisation demande toutefois des délais tels que l'on ne peut les considérer comme un préalable à la mise en oeuvre d'une action à l'échelle européenne. Nous citerons comme exemples :

4.1.1 Documentation

Création de centres européens chargés de collecter et d'exploiter les connaissances et l'expérience acquises sur le plan le plus large possible : il s'agit là d'une des mesures les plus rentables pour la création et la conservation de la technologie.

4.1.2 Brevets

Création d'un droit et d'un office européen des brevets.

4.1.3 Instruments de développement au niveau européen

Le financement des études nécessaires à la fixation des

objectifs et à l'attribution des tâches, requiert l'ouverture de crédits budgétaires au niveau de la Communauté. La réalisation de développements techniques à l'échelle européenne implique la création d'un fonds technologique ou encore d'instituts européens spéciaux de crédit ou d'assurances de garantie, ayant pour mission de financer des projets de développement européens comportant des risques.

4.1.4 Normalisation

Pour la normalisation des mesures, des critères de qualité, des matériaux et de nombreux autres éléments, l'établissement d'un calendrier est nécessaire dans les plus brefs délais.

4.1.5 Firmes européennes

Compte tenu de l'ampleur des projets futurs, de la réduction du nombre de ces projets et de la nécessité de réaliser dès à présent des projets importants à l'échelle supranationale dans un cadre communautaire, des concentrations de caractère nettement international s'imposent pour assurer la position concurrentielle future de l'Europe dans le monde. Même si, par suite de nécessités imposées par le temps, la réalité se présente sous un jour différent selon la branche industrielle et le produit industriel considérés, il conviendrait cependant d'établir dans ce cas un calendrier impératif pour la création de législations fiscales et commerciales correspondantes.

4.1.6 Promotion de la mobilité personnelle

Ce qui est important, ce n'est pas seulement de favoriser la mobilité entre le secteur du travail, c'est-à-dire l'industrie, et le secteur de la décision, c'est-à-dire le gouvernement, c'est aussi de faciliter la mobilité des spécialistes et de leur famille entre les différents pays de notre Communauté.

On n'obtiendra rien dans ce domaine par des déclarations de principe, mais par des législations claires. Nous ne pouvons attendre la conclusion de simples accords bilatéraux.

4.2 Définition des tâches confiées à la technique

Un instrument important, qui n'exige aucun préalable et qui, par conséquent (dès que les objectifs auront été défini), doit être immédiatement mis en oeuvre, consiste pour la société européenne à confier des missions de grande envergure aux spécialistes chargés de résoudre des problèmes techniques. A partir des prévisions et des desiderata contenus dans les objectifs ainsi définis, on devra chercher à réaliser les instruments techniques qui permettront d'atteindre les buts que l'on s'est fixés. Etant donné que l'état de la technologie dans le monde permet déjà, moyennant les dépenses nécessaires et sans invention supplémentaire importante, de mener à bien presque toutes les tâches concrètes et économiquement valables, les spécifications imposées aux nouveaux développements devront être définies avec le plus grand soin. A cet effet, il conviendra dès le début, c'est-à-dire dès que les résultats abstraits des prévisions en matière d'objectif deviendront des tâches techniques, de s'assurer la collaboration de scientifiques et de techniciens. C'est seulement de cette façon que les exigences jugées nécessaires à la réalisation des objectifs pourront être formulées de manière a aboutir à un progrès technologique.

4.3 Méthode de travail et organisation du développement

La nécessité de tenir compte, dès l'étape de la définition des tâches, de la technologie actuelle dans toute son ampleur, s'impose encore davantage au moment de la réalisation des tâches fixées, c'est-à-dire au stade du projet, de la conception et de la création du hardware. Le temps où les inventions faisaient progresser la technologie par bonds successifs est révolu depuis longtemps.

Ce développement s'effectue selon un processus continu, qui a été soumis au cours des dernières décennies à une accélération croissante et, ainsi que nous l'avons déjà mentionné plusieurs fois, qui laisse apparaître dès à présent certains phénomènes de saturation.

Une question se pose ainsi avec d'autant plus d'acuité; celle de la méthode optimale de travail des hommes auxquels sera confiée la réalisation des travaux, de leur organisation, et aussi de leur motivation. Lorsqu'on jette un regard rétrospectif sur l'activité d'équipes de ce genre, ayant accompli des missions importantes à un moment quelconque au cours des dernières décennies, on est toujours étonné de constater avec quelle rapidité l'accomplissement d'une tâche déterminée a été suivie par une stagnation des capacités créatrices d'un tel groupe, à moins que l'attribution immédiate d'une autre tâche n'apporte une nouvelle stimulation.

Une analyse de ce phénomène m'a incité à tenter d'éliminer ces conséquences négatives par l'organisation et la méthodologie du travail. Le principe d'une telle organisation est l'existence d'un centre de développement, qui fonctionne à l'instar d'une matrice entre les sections spécialisées et les sections de programmation. Une multitude de tâches différentes, mais qui, du point de vue de la spécialisation technique apparaissent identiques pour l'ensemble du personnel, aboutissent à une motivation permanente et à une inspiration mutuelle de l'équipe.

Une équipe de ce genre, se consacrant à la résolution de problèmes très complexes, doit atteindre une certaine masse critique minimale de spécialisation et de tâches enthousiasmantes; d'autre part, on doit s'aasurer des possibilités de contrôle synoptique permanent de cette grandeur. Dans le cas de l'accomplissement de tâches importantes sur la base d'une expérience acquise, l'activité minimale correspond à l'emploi de quelques milliers de personnes.

4.4. Le rôle de la concurrence

En dépit du fait indéniable que la paresse est une tendance inhérente à l'homme et que la concurrence est par conséquent un

facteur nécessaire et dont il convient de se féliciter, on peut se demander si, parmi les nombreux intières retenus jusqu'ici, la concurrence, facteur absolu et décisif de notre niveau de vie, pourra à l'avenir se justifier dans la même mesure que par le passé.

Le processus de saturation qui se manifeste dans les sociétés hautement industrialisées, et que nous pouvons discerner dans certaines expressions de notre vie européenne ainsi que dans ses instruments techniques, pourrait, maintenant que la technologie est en mesure de répondre pratiquement à toute exigence raisonnable, constituer un argument contre la concurrence illimitée, principalement en raison des faiblesses des sources de matières premières et de financement en Europe.

Un examen de la situation de secteurs industriel dans lequel je travaille pourra peut-être nous éclairer :
L'économie européenne ne peut certainement se permettre qu'une seule fois, pendant une période déterminée, la construction d'un moyen de transport tel que l'airbus européen, étant donné le montant des frais de développement et de lancement des séries. Elle ne peut d'autre part entretenir deux équipes spécialisées et maintenir les capacités et les aptitudes qu'exige d'elle la construction d'avions de la taille de l'airbus, dont le développement n'est nécessaire que tous les dix ou quinze ans. Une occupation permanente sur des entreprises isolées de ce type est impossible (et ceci s'insère dans les processus de saturation déjà mentionnés), en raison de la grande différence qui existe entre le temps de développement (4 à 5 ans) et la durée de vie du système (15 à 20 ans). On aboutissait et on aboutit encore obligatoirement, ainsi que nous l'avons vu, à une formule de coopération débordant les frontières des régions économiques, au regroupement des capacités de développement et, à l'avenir, à l'utilisation possible des connaissances spécifiques de l'équipe de développement pour la mise au point de divers produits apparentés, grâce à la réalisation de programmes différés.

Mais comment assurer ainsi les conditions indispensables de la concurrence?

Pour la réalisation de tâches de ce genre, la concurrence doit être replacée dans un contexte où les phases du développement, pour des raisons de coût, admettent encore l'existence d'une concurrence au sein de notre zone économique européenne, c'est-à-dire pendant les phases d'étude, de projet et de définition qui suit la formulation des exigences. C'est au cours de ces phases que sont jetées les bases essentielles de l'organisation du projet et des progrès de la technologie résultant de l'accomplissement des tâches. La concurrence devra de plus en plus - et ceci est le résultat de l'évolution de la societé industrielle - subir un décalage vers la phase du travail de conception et de laboratoire, vers la phase du software, qui englobe 10 à 15% au maximum du développement total.

Résumé

Au cours de mon exposé, qui paraîtra peut-être un peu trop abstrait à beaucoup d'entre vous, mais qui découle des succés remportés au cours des dernières années par un grand nombre d'hommes travaillant dans le domaine du software et du hardware, j'ai tenté d'illustrer la logique fondamentale et les enchaînements qui caractérisent le thème de l'exposé : "Objectifs et instruments d'une politique européenne dans le domaine du développement technologique". J'estime que les conclusions essentielles qui doivent en être tirées sont les suivants :

La technique est au service de l'homme. Son instrument, la technologie, ne peut progresser que par les défis lancés à la technique par la société.

Ces défis à la technique correspondent aux tâches qui devront être fixées afin de permettre à la société européenne d'atteindre ces objectifs.

Ce n'est qu'avec des mèthodes de planification au traités que l'on pourra élaborer des thèmes de développement européens, en raison de la complexité du conteste et des difficultés que l'on éprouve à le saisir dans son ensemble, ainsi que de la diversité de notre société européenne et des délais nécessaires à la réalisation des objectifs.

L'aptitude à utiliser de telles méthodes n'est pas très développée dans l'industrie. De même, les administrations comprennent peu de personnes familiarisées avec ces méthodes.

Outre le problème, auquel j'ai fait allusion, de la formation d'équipes motivées au niveau le plus élevé de la technique, j'estime qu'il est urgent de favoriser, sinon d'entreprendre, la création, dans les principales régions économiques, de grands centres européens de recherche et de développement dans plusieurs domaines de l'économie technique. Cet objectif ne pourra être atteint que par des fusions d'entreprises à l'échelle internationale.

Il est curieux de constater que les activités dans le domaine du software conduisent à une concentration de capacités intellectuelles, c'est-à-dire d'hommes aptes à exercer ces activités. Cette concentration doit il est vrai s'opérer dans des centres qui n'ont pas pour vocation finale de se transformer en istituts européens, mais qui, au milieu de la concurrence intérieure et extérieure, doivent représenter des unités vivantes, gérées de façon rentable et ayant enfin déjà assuré une certaine production.

Cette production peut être plus facilement dispersée. L'expérience montre qu'elle peut et doit être transmise dans de bonnes conditions d'organisation, surtout lorsqu'il s'agit des régions marginales de la communauté européenne.

D'après mon expérience en matière de coopération industrielle européenne dans le domaine du développement et de la production, il me semble que, pour faire de ces idées une réalité, il faut procéder par étapes, après avoir trouvé une solution progmatique aux problèmes de législation qui se posent encore. Il convient en outre, en en renonçant aux réalisations de prestige et aux objectifs à courte vue, ainsi qu'à la recherche démagogique de la popularité, de se fixer à long terme des objectifs ambitieux, ainsi que des tâches qui pourront alors être menées à bien par la technique européenne réunie, appelée à recevoir avec le temps une nuovelle structuration.

Si nous réussissons dans cette entreprise, nous n'aurons plus à mettre en doute, compte tenu du génie créateur européen ni la technique mise au service de notre société européenne, ni les progrès de sa technologie.

CONFERENCE

"INDUSTRIE ET SOCIETE

DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"

RAPPORT N° 8

LES OBJECTIFS ET LES MOYENS D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE

par

H. MARKMANN

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

VENISE - 1972

1. Objectifs

1.1. Nécessité d'une politique commune

Les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres des Communautés européennes ont, parmi d'autres décisions de principe importantes prises à la conférence au sommet de La Haye en décembre 1969, confirmé également leur intention d'accroître le poids scientifique et technique des six pays de façon rapide et décisive. Les programmes nationaux de recherche et de développement devraient être établis sur la base d'une comparaison afin d'obtenir des critères applicables à la coordination et à la coopération futures. Il conviendrait d'examiner dans quelle mesure la coopération est possible dans les domaines spécialisés de la technologie. Un système commun d'information devrait être mis au point. Enfin, la formation et les échanges de savants et de techniciens spécialisés devraient être encouragés.

Après les expériences peu réconfortantes d'activités communes en matière de recherche technologique et scientifique faites durant les années qui ont suivi la fondation de la Communauté et après l'évolution et la stagnation regrettable de l'Euratom, qui pourtant aurait normalement pu devenir le centre technologique de la Communauté, les déclarations et les décisions de La Haye ont constitué un grand espoir pour tous ceux qui se sentaient responsables du renforcement de la Communauté. M. Spinelli, membre de la Commission, a dit dans une formule frappante qu'après la réalisation de l'union douanière et du marché agricole européen dans les années '60, les politiques industrielle , régionale et technologique domineraient les années '70. Ces politiques, selon M. Spinelli, sont des moteurs importants pour la mise en forme définitive de l'union économique et monétaire.

Avec l'adhésion des quatre pays, la Communauté prend encore plus de poids, notamment du fait de la capacité technologique de la Grande-Bretagne. Ceci est une raison de plus pour réfléchir aux possibilités, aux institutions et aux procédures de coopération en matière de sciences et de techniques pour préparer des décisions politiques, décisions qui à vrai dire ne devraient plus se faire attendre longtemps.

1.11. L'Europe dans le monde

Si les rapports économiques entre l'Europre et les Etats-Unis ont entre-temps subi une modification radicale - la nouvelle politique économique annoncée par M. Nixon le 15 août 1971 a été l'expression dramatique de la crainte américaine devant la force de l'Europe - l'avance technologique des Etat-Unis par rapport à l'Europe n'en reste pas moins très importante. Derrière les Etat-Unis viennent le Japon et l'Union soviétique en tant que grandes puissances industrielles disposant d'importantes capacités technologiques. L'Europe doit s'affirmer face à tous ces concurrents actuels ou potentiels, en se posant toutefois comme objectif une politique d'association et de rencontre et non pas d'isolement chauvin sur le plan européen.

Dans le domaine des technologies avancées, qui exigent d'importants capitaux, ce ne sont plus des entreprises privées qui se disputent les marchés. Etant donné que l'aide directe des Etats s'applique dans un rayon toujours plus large, le besoin de prestige des Etats est lui aussi en jeu dans une mesure toujours plus forte. Il en résulte de nouveaux périls, car la concurrence économique et technologique et la rivalité entre les Etats ou les Communautés d'Etats peuvent s'étendre au domaine politique et, le cas échéant, peser sur les relations internationales.

C'est dans la recherche fondamentale que la coopération internationale pose encore le moins de problèmes, de même que dans la technique très coûteuse de la recherche spatiale et de l'énergie nucléaire. Mais, plus la

recherche se rapproche du stade de l'application pratique, plus il est difficile d'organiser une coopération internationale. Faire face à tous ces périls et à tous ces obstacles latents, tel doit être l'objet d'une politique commune en matière de technologie. Les responsables de l'aménagement des questions européennes devraient y réfléchir sérieusement dans tous leurs actes.

1.2. Relativisation de l'euphorie de la croissance

Le monde entier a cru trop longtemps que le bien-être et le progrès se mesuraient exclusivement en taux de croissance élevés du produit national. La force et le presti des nations étaient jaugés selon le même critère. Jusqu'à ce jour, une lutte olympique est en cours pour obtenir des augmentations en pourcentages et en milliards du produit national brut.

Ce n'est que peu à peu, mais avec une insistance toujours croissante, que s'impose la constatation désenchantée du fait que le bien-être et le sentiment de bien vivre des individus et des peuples dépend davantage de la qualité que de la quantité des biens produits et consommés. La "Welfare Economics" (économie de bien-être) moderne a déjà préparé la théorie adaptée à cette nouvelle façon d'envisager l'activité économique. Si l'abréviation anglaise "GNP" est traduite de façon sarcastique par "Gross National Pollution" (pollution nationale brute), ce calembour montre déjà la nouvelle tendance de la pensée et de l'argumentation.

1.21. Le visage de Janus du changement technique

La technique a incroyablement facilité la vie humaine. Elle a augmenté dans des proportions gigantesques les forces de production des économies nationales. Elle a créé la prospérité matérielle des citoyens dans les pays industriels. Mais entre-temps, les ombres au tableau de ce "progrès" sont apparues avec une netteté brutale.

Nous ne pouvons plus, tous tant que nous sommes, considérer l'automobile avec un bonheur sans mélange. Nous sommes de plus en plus méfiants à l'égard d'une publicité de consommation qui prétend "ajouter l'éclat à la blancheur" lorsque nous regardons nos rivières et nos lacs. La croyance du progrès, encore très repandue et défendue par les intéressés, tantot sur le mode sublime, tantôt de

façon très terre-à-terre, se heurte à une hostilité à la technique qui est encore (ou faut-il dire à nouveau ?) fortement teintée de romantisme. Le principe d'efficacité avec lequel, depuis Calvin, l'Occident a façonné le monde, n'est pas remis en cause seulement par la jeune génération. Si autrefois, les hommes étaient dominés par la peur de la machine -Moloch, qui les dévorait ("Akkord ist Mord"- le travail aux pièces, c'est la mort du travailleur) et leur volait leurs emplois, aujourd'hui ils sont dominés par la crainte de la destruction de l'environnement biologique par la technique. Et cette crainte est plus justifiée que la peur des conséquences de la rationalisation. Des savants froidement lucides, réunis dans le "Club de Rome", viennent justement de nous rendre visibles à l'aide du "Computer" les "limits of growth" (limite de la croissance).

1.22. Les déséquilibres entre les besoins privés et les besoins publics

Personne ne doute plus aujourd'hui que l'activité économique a été jusqu'à ce jour trop exclusivement occupée à éveiller et à satisfaire les besoins privés et individuels. La philosophie économique sociale du libéralisme, qui domine le monde occidental depuis 200 ans, ne pouvait apporter qu'un tel comportement. Tout ce que l'on désigne par le terme d'infrastructure a été notoirement négligé. Ce sont les couches infortunées de la population qui en souffrent le plus cruellement. Mais notre niveau de vie à tous est compromis par la pauvreté publique. C'est de nous tous que l'on exigera à l'avenir des sacrifices considérables pour combler les terribles lacunes des investissements dans le secteur public. Le syndicaliste ne peut qu'espérer et souhaiter que ce processus de redistribution, où la consommation publique prendra le pas sur la consommation privée, ne s'effectuera pas sur le dos des groupes socialement faibles.

1.23. La carence de direction dans l'économie

Si, à des stades antérieurs du développement économique, il s'agissait de trouver l'allocation optimale des ressources, disponibles en abondance, pour accroître et "transformer" ensuite les moyens économiques par des détours de production et des investissements en moyens de

production, la tâche qui s'impose à nous consiste maintenant à aménager l'économie de façon consciente et rationnelle. Le goulot d'étranglement est aujourd'hui la carence de direction. Il n'est pas permis d'abandonner l'économie au libre jeu de ses lois. La "main invisible", dont la force magique, mais conduisant cependant à des résultats rationnels, était encore un article de foi pour Adam Smith et beaucoup de ses disciples, se révèlent impuissantes devant la complexité des sociétés industrielles modernes. Dans le capitalisme, elle est notamment incapable de créer une justice dans la répartition des revenus et de la fortune. Depuis longtemps les économies occidentales se sont transformées en "mixed economies" (économies mixtes). La planification n'est plus considérée comme un péché contre le Saint Esprit.du capitalisme.

Une politique de développement technologique ne peut être conçue et réalisée que selon un plan. Si, durant la période de presque 15 années qui viennent de s'écouler, si peu de choses ont été réalisées en ce domaine dans la CEE, cela est dû pour une part non négligeable à l'absence de programmations cohérentes. Nous exposerons ci-après en détail comment il est possible, à notre avis, de porter remède à ce malaise.

Un mot pour dissiper tout malentendu : nous ne posons pas ici la question de l'ordre économique ! Planification, dirigisme, marché et concurrence ne sont envisagés que comme des instruments.

1.24. Les effets externes et les coûts sociaux de la production

Des techniques de production nouvelle ont entraîné dans une mesure croissante des effets dits externes, qui se sont traduits notamment par des nuisances affectant l'environnement naturel. Ces effets externes ont pour conséquence que les calculs de coûts et de bénéfices de l'économie privée et de l'économie générale ne coïncident plus. Le prix perd sa fonction de régulateur du système de l'économie de marché / Il en résulte des perturbations des processus d'allocations qui, à leur tout, peuvent entraîner des freinages de la croissance. Enfin, les dommages causés aux "biens libres", air, eau, repos, détente, compromettent le bien-être des citoyens. Les coûts sociaux de ces évolutions erronées sont d'ores et déjà presque incalculables.

Il s'agit donc de trouver le plus vite possible les moyens appropriés pour que ces effets externes deviennent (ou redeviennent) internes. Cela ne peut s'accomplir de façon réaliste que par un système de commandements et d'interdictions imposé par l'Etat à ceux qui occasionnent des coûts sociaux. Il est absolument exclu que l'on prétende imposer aux travailleurs en tant que contribuables de financer les installations de purifications nécessaires pour le traitement des eaux usées des entreprises industrielles.

1.25. La technologie n'est pas une fin en soi

Toutes les réflexions et toutes les mesures visant au développement de la technologie doivent se fonder sur le principe que la technologie ne doit pas être une fin en soi ou un jouet géant entre les mains des "technocrates".

Cette techno-structure décrite par Galbraith de façon si pénétrante, et qui, échappant aux organismes de contrôle politique démocratiquement investis, et même aux propriétaires des moyens de production dans l'économie, aurait déjà pris en main le contrôle du système socio-économique occidental, ne devrait avoir aucune chance dans un ordre européen tel que nous le souhaitons. L'appareil technique et les spécialistes qui sont à son service doivent savoir que leur rôle est de servir et non de dominer. Le primat de la politique, comprise comme l'agent d'exécution du bien public défini par les citoyens, ne doit pas être mis en cause. Toute tentative visant à perpétuer dans l'intérêt du "progrès technique" et de la "croissance industrielle" une alliance entre l'industrie et la bureaucratie, se heurtera à la méfiance et à la résistance des syndicats.

1.3. Qualité de la vie

Il est plus que symptomatique que la plus importante organisation de travailleurs du monde libre, le syndicat des métaux de la République fédérale d'Allemagne, ait organisé ces derniers jours un grand congrès international consacré au thème "Qualité de la vie". Maintenant que,

grâce aux efforts inlassables des syndicats, un certain bien-être a été atteint pour les travailleurs dans nos pays, la question de la qualité de la vie prend en effet un intérêt primordial. Des hommes toujours plus nombreux cherchent les valeurs qui se dissimulent derrière la façade matérielle brillante : liberté, justice, sécurité, solidarité sont sans doute les valeurs fondamentales auxquelles se ramène notre système de normes sociales. Etant donné qu'aucune politique ne peut se passer d'objectifs normatifs sous peine de dégénérer en exercice empirique de l'activité administrative, il est à notre avis nécessaire qu'une politique européenne de développement scientifique et technologique soit elle aussi, à plus forte raison, orientée en fonction de ces valeurs. C'est seulement ainsi que les reponsables pourront éviter de voir naître parmi les populations des dix pays et les organisations qui représentent la masse de ces populations une méfiance à l'égard de "Bruxelles", ou de voir les ressentiments déjà existants à l'égard des "Eurocrates" se concrétiser en aversions résolues qui, à leur tour, ne resteront pas sans effet sur le processus de décision politique dans les institutions nationales.

1.31. Menace aiguë de l'équilibre écologique

Si, d'ores et déjà, des savants de grande renomée, professionnellement exercés à discipliner leur imagination et à ne se fier qu'à des faits mesurables et contrôlables, voient approcher de plus en plus le moment où, du moins dans les zones surpeuplées, la vie humaine sera menacée de façon aiguë, il est impossible de s'en tenir à des avertissements de Cassandre. Le problème de l'environnement a fort heureusement pénétré avec tant de force dans la conscience du public, les faits et perspectives essentiels sont si généralement connus qu'il est superflu de les récapituler ici encore une fois. Il faut cependant dire dès à présent que les syndicats attendent des organismes de la Communauté des actions énergiques pour l'aménagement de l'environnement. Des indications et des déclarations d'intention ne suffisent pas lorsqu'il s'agit de la survie biologique. Les nuisances de l'environnement sont

"supranationales" à un point tel que la légitimité d'une action communautaire devrait aller de soi.

1.33. Autonomie vis-à-vis de l'appareil technico-administratif

L'homme, dans un monde marqué du sceau de la liberté et de la démocratie, a le droit de résister à toutes les contraintes externes qui n'ont pas en vue la protection de l'individu et le bon fonctionnement du système social. De telles contraintes émanent dans une mesure croissante de l'appareil technique et bureaucratique. Cet appareil est sans doute absolument indispensable pour la survie de notre civilisation. Mais il ne doit pas faire de l'homme son esclave. L'homme doit pouvoir prendre ses distances par rapport à lui D'autre part il doit aussi se voir offrir la chance d'aménager cet appareil conformément à ses besoins, et cela dans un processus d'adaptation permanente, et non pas de façon simplement sporadique, par exemple à l'occasion d'élections ou lors de l'introduction de technologies nouvelles.

Le travailleur ne doit plus être dans la position d'un simple objet vis-à-vis de la technique et de l'administration. Ces institutions ont été conçues par des hommes et créées pour servir l'homme. Elles doivent rester assujetties à cette fonction. Lorsqu'elles s'en sont éloignées, il convient de les ramener à leur rôle originaire. Quant à ceux qui travaillent à cet appareil et à l'intérieur de celui-ci, il ne leur appartient pas de s'abandonner au sentiment qu'ils appartiennent à une élite qui les élèverait au-dessus de leur entourage social.

1.34. Participation à toutes les décisions importantes

Le principe de participation peut être formulé en ces termes : aucune décision concernant des hommes ne peut être prise sans que les intéressés aient été mis en mesure de participer à cette décision. Dans un Etat démocratique, ce principe est réalisé en ce qui concerne le processus de formation de la volonté politique. Dans le domaine de l'économie, en revanche, c'est le régime de la décision prise par autrui qui reste la règle, bien que les décisions prises continuellement dans ce domaine aient une incidence profonde sur la vie quotidienne du travailleur.

Si la tâche principale de l'avenir consiste à garantir et à améliorer la qualité de la vie, la participation du travailleur aux délibérations intéressant l'aménagement de son poste de travail individuel, les décisions dans le cadre de l'entreprise et les intérêts économiques généraux ne doit pas rester en dehors de nos préoccupations. La participation telle qu'elle est pratiquée avec succès depuis déjà 20 années par les syndicats allemands signifie expressément un partage de responsabilités à l'égard du système socio-économique. En des temps d'innovations techniques rapides et profondes, la participation prend une valeur supplémentaire.

1.35. Démantèlement de hiérarchies

On sait par l'expérience historique, les résultats de la recherche sociale empirique et l'observation quotidienne que les rapports hiérarchiques insuffisamment fondés diminuent la propension au rendement, aggravent les tensions sociales et, par conséquent, freinent en fin de compte la croissance économique. A l'inverse, il est reconnu que le travail d'équipe, l'exercice de fonctions de direction à titre temporaire, voire le choix des supérieurs parmi un grand nombre de personnes également qualifiées peuvent concourir dans une large mesure à accroître l'efficacité. Ceci est particulièrement vrai pour les activités scientifiques et techniques exigeant de hautes qualifications. Etant donné le degré de spécialisation déjà atteint aujourd'hui, et qui s'élèvera probablement encore à l'avenir dans tous les domaines d'activités, mais surtout dans la technologie avancée, le rôle du "chef" prétendument, omniscient et décidant de tout n'est de toute façon plus concevable.

Dans les réflexions sur l'aménagement de la politique commune en matière d'industrie et de technologie , il conviendrait de tenir compte de ces aspects. En effet, l'appareil technique le plus moderne ne porte les fruits espérés que s'il se combine avec un "know-how"

humain optimal. De nombreux indices tendent à montrer que la fonction de l'homme dans la recherche et le développement, l'innovation et la diffusion de la technologie devient de plus en plus important. Il est donc absolument de l'intérêt de ceux qui entendent travailler (et naturellement travailler avec profit) au développement continu de l'Europe de consacrer au "facteur de production" humain l'attention qu'il mérite.

1.4. Les syndicats et les changements techniques

Le mouvement ouvrier est un enfant de l'industrie manufacturière. Depuis les premiers développements de celle-ci, il y a cent ans, les syndicats ont été aux prises avec le phénomène de la technique. Depuis le mouvement des briseurs de machines, Luddites en Angleterre et tisserands de Silésie, jusqu'à la formation de techniciens spécialisés dans les écoles syndicales, il a fallu parcourir un long chemin. Mais, encore aujourd'hui, l'attitude des travailleurs et des employés à l'égard de la technique est marquée par une crainte latente et une défiance très nette

1.41. Sécurité de l'emploi

L'objectif principal de toute organisation de travailleurs doit être de contribuer à ce que les droits de l'homme deviennent une réalité dans la pratique du monde du travail. Quiconque peut et vent travailler devrait trouver une activité qui lui convienne. Dans la hiérarchie des objectifs de politique économique, le plein-emploi prend pour les syndicats la première place.

Il est par conséquent fort compréhensible que les syndicats utilisent toutes leurs possibilités pour garantir l'emploi. L'échelle des mesures politiques et des mesures prises dans le cadre de conventions collectives qui servent cet objectif est très étendue. Chacun peut citer des cas tirés de ses propres observations.

Dans les efforts pour renforcer la position de l'Europe en matière de technique et d'économie, les responsables devraient tenir sérieusement compte de cet aspect, auquel les syndicats sont chargés de veiller par la volonté de leurs membres et de l'ensemble de la classe laborieuse.

1.42. Répartition équitable des revenus et du capital

Le mouvement ouvrier est une réaction à la dictature des entrepreneurs en matière de salaires. Par des négociations et des conventions collectives entre travailleurs et entrepreneurs considérés comme des parties contractantes autonomes, indépendantes des instructions et de la tutelle de l'Etat, le processus de répartition du revenu national fonctionnant au bénéfice exclusif du capital doit être corrigé en ce sens que les travailleurs reçoivent effectivement la part qui leur revient du produit obtenu en commun. Ce n'est pas la science économique qui peut trancher la vieille question litigieuse du juste salaire. Cette question doit être décidée politiquement, et même le cas échéant par le moyen de la lutte des travailleurs.

Tout investissement et toute innovation, s'ils sont calculés rationnellement, améliorent la rentabilité de l'entreprise et accroissent ses bénéfices. L'aide accordée par l'Etat pour la recherche et le développement améliore dans tous les cas la position sur le marché et la situation de revenu des entreprises. pour cette raison, les syndicats demanderont voix au chapitre lorsqu'il s'agit de la répartition et de l'emploi des revenus obtenus grâce à la technologie moderne. Il n'existe pas encore de politique européenne des salaires, mais il est prévisible qu'une telle politique viendra plus vite que beaucoup ne le pensent encore aujourd'hui. Les entreprises multinationales et les trusts qui prennent une importance sans cesse accrue, joueront le rôle d'accoucheurs.

La discussion sur la participation des travailleurs au capital de production recevra également de nouvelles impulsions au fur et à mesure du développement d'une politique de la technologie et de l'industrie dans la Communauté. Les syndicats, en dépit de toutes les divergences dans l'appréciation des détails, ne pourront pas accepter pour un temps indéterminé que les accroissements obtenus en commun du capital productif ne profitent jamais qu'à la couche très mince des détenteurs de capitaux.

1.43. Contrôle de la puissance économique

Le mouvement ouvrier s'est formé comme une puissance destinée à contrebalancer la puissance des entrepreneurs. Aujourd'hui comme de tous temps, la puissance économique, et par conséquent aussi politique, se fonde sur la possession des moyens de production. Constater ce fait ne signifie absolument pas que l'on soit un marxiste dogmatique. Le processus de concentration des entreprises, qui résulte pour une part non négligeable des changements technologiques et de l'innovation technique, aboutit nécessairement à une concentration de puissance.

Les syndicats qui, poussés par des intérêts vitaux, combattent pour des rapports démocratiques dans tous les domaines de la vie, réclament le contrôle de la puissance économique dans la crainte que ne soient sapés en fait les fondements de l'édifice formel de "checks and balances" (contrôles et équilibres) qui constituent l'essence de la démocratie. Les instances de la Communauté, qui se proposent de renforcer le poids de l'Europe des Dix pays dans le monde par des mesures appropriées dans le domaine de la technologie, feront bien de considérer attentivement l'aspect de la puissance économique. Les syndicats seront toujours présents pour apporter encouragements et critiques.

1.44. Innovations sociales.

Les travailleurs et leurs syndicats attendent depuis longtemps des signes vraiment tangibles de progrès social dans la Communauté. La libre circulation des travailleurs et la création, au prix de très gros efforts, du Fonds social, ne suffisent pas à provoquer un engagement profond des travailleurs en faveur de la Communauté. Même les syndicats engagés seraient déçus si le processus actuellement envisagé d'aide massive des pouvoirs publics en faveur de la recherche et du développement, de la science et de la technologie, ne s'accompagnait pas d'un processus d'innovations sociales. Ces syndicats souhaiteraient même que le progrès social précède toujours d'un large pas l'innovation scientifique et technique.

L'agitation de la nouvelle gauche n'a pas peu contribué à rendre plus aiguë chez les travailleurs européens la conscience du problème. On s'interroge à nouveau, plus qu'on ne le faisait récemment encore, sur le sens et la direction du "progrès". La critique d'une "Europe des capitalistes" n'a pas sucité jusqu'à ce jour beaucoup de réponses, en dehors de l'argument du relèvement du niveau général de vie dans la C.E.E. La place de la politique sociale est encore complètement vide dans le concert des politiques communes plus ou moins complètement élaborées. Il faudrait que cette place soit occupée le plus rapidement et le plus adéquatement possible.

1.5. Aspects généraux de la politique européenne en matière de technologie

1.51. Evolution technologique et sociale

Dans un document de la Commission des Communautés européennes daté du 11.11.70, concernant la recherche et le développement scientifique et technique, on lit cette phrase remarquable : "l'empoisonnement du climat social n'est pas moins dangereux que l'empoisonnement écologique". Ce qui est dit ici à propos des nuisances affectant l'environnement naturel doit être généralisé dans le sens suivant : tous les efforts intellectuels, toutes les dépenses financières en faveur du développement scientifique et technologique sont dénuées de sens si elles ignorent les réalités sociales. Toute décision, toute mesure dans les domaines économique et technique déclenche des effets sociaux qui ne vont pas nécessairement dans le sens de l'évolution positive souhaitable. Ces réactions sociales se composent d'innombrables réactions individuelles des hommes dans la vie desquels le changement technique intervient directement ou indirectement.

Les syndicats doivent exiger des organismes de la Communauté que l'aménagement de la politique européenne en matière de technologie tienne compte des aspects sociaux dans une mesure plus large que les déclarations officielles parvenues jusqu'à ce jour à notre connaissance ne laissent prévoir.

1.52. Participation des syndicats à la planification et à la décision

Les organismes de la Communauté ont reconnu les comme partenaires, encore que cette reconnaisance n'ait pas pris l'ampleur que les syndicats souhaitent et qui serait également bénéfique pour la Communauté. Si l'on veut maitenant entrer dans une nouvelle phase du développement, si, avec l'élargissement de la Communauté, des syndicats forts et conscients d'eux-mêmes entrent en lice, il faut que le poids de la grande majorité de la population, représentée par les organisations de travailleurs, puisse se faire sentir pleinement dans toutes les phases du processus de formation de l'opinion et de la volonté. Les prises de position et les commentaires du comité économique et social ont trop peu de poids. Des consultations sporadiques sur des points de détail, des conversations occasionnelles avec les sommités de l'administration bruxelloise ne suffisent pas. Les négociations au niveau des experts sont souvent dépourvues de légitimation politique.

Il faut donc trouver de nouveaux moyens et de nouvelles méthodes pour associer les Communautés beaucoup plus que cela n'a été fait jusqu'ici à l'aménagement de la politique européenne. Avec le secrétariat européen et la nomination de personnalités chargées de prendre contact avec les instances dirigeantes nationales, les syndicats ont déjà depuis longtemps manifesté aussi sur le plan institutionnel leur disposition à coopérer. Mais la coopération suppose l'information. Malheureusement, en ce domaine, les syndicats ont des raisons de se plaindre. Le flux d'informations dépend dans une trop large mesure des hasards et des contacts personnels. Il est également peu satisfaisant que les informations émanent davantage des instances nationales que des instances communautaires.

Si les revendications d'information et de participation accrues formulées par les syndicats ne s'insèrent pas dans le cadre des dispositions législatives en vigueur, il faut que ces dispositions soient libellées de telle sort que ces revendications puissent être satisfaites.

1.53. Initiatives des organismes communautaires

Toutes les déclarations sur l'évolution ultérieure du marché commun dans la direction d'une union économique et monétaire restent vides de sens si des initiatives énergiques ne sont pas prises par les organismes communautaires. Le rôle d'élément moteur doit comme par le passé appartenir à la Commission. Le Conseil devrait - compte tenu des décisions prises à La Haye en décembre 1969 et de nombreuses déclarations d'intention des gouvernements nationaux - abandonner son attitude souvent hésitante et donner pour sa part des impulsions dans le sens du progrès. Les déclarations des organismes consultatifs devraient retenir davantage l'attention de l'administration et des hommes politiques, car, dans le cas contraire, le mécontentement et l'affaiblissement de l'esprit européen gagneraient du terrain dans ses institutions. Cela signifierait la perte d'un potentiel inestimable de médiation entre les expériences et les conceptions nationales et communautaires.

Les organismes de la Communauté doivent saisir au vol les initiatives nationales allant dans le sens du progrès et essayer de les rendre obligatoires pour l'ensemble de la Communauté. Il est inquiétant de constater que la Commission élève des objections à l'encontre de la mesure prise dans la épublique fédérale d'Allemagne, prévoyant une réduction considérable de la teneur en plomb de l'essence après une longue période de transition. On ne peut s'empêcher de soupçonner que le puissant lobby pétrolier n'est pas resté inactif, après que ses efforts pour influer sur la législation nationale sont restés vains. Il faut espérer que cette affaire n'est pas un exemple typique de l'attitude des autorités de Bruxelles. Dans le cas contraire, les intentions affichées de prendre des initiatives pour la protection de l'environnement ne mériteraient guère créance.

Les organismes de la Communauté pourraient montrer beaucoup de courage dans l'aménagement de l'avenir, étant donné qu'ils ont derrière eux l'opinion publique européenne. L'exemple de l'aménagement de l'environnement en fournit une démonstration. La résistance des intérêts industriels ne devraient pas empêcher la Communauté de favoriser les méthodes de production qui ménagent l'environnement. Les arguments consistant à invoquer des entraves techniques aux échanges

doivent être nettement démasqués comme des arguments capiteux. Si le traité de Rome ne suffit plus pour trancher des problèmes qui deviennent de plus en plus urgents, la Commission peut dans tous les cas se fonder sur l'article 235 pour intervenir dans des domaines qui ne sont pas mentionnés expressément dans le Traité. De plus, les traités européens dans leur ensemble ne sont pas tabous. Leurs pères ne les ont sans doute pas construits pour entraver le progrès. Si, par conséquent, le dynamisme de l'évolution aboutit à ce que la lettre du Traité ne corresponde plus à la réalité, il faut, avec courage et imagination, adapter aux données nouvelles les dispositions législatives sur lesquelles reposent les institutions et les procédures. Ces données nouvelles, la science et la technique en présentent chaque jour des exemples. C'est pourquoi il est sans doute opportun d'inclure dans les considérations sur les initiatives européennes en matière de technologie la possibilité, peut-être même la nécessité d'une révision des traités de 1957-58.

1.54. Coordination et harmonisation

Des actions nationales solitaires en matière de développement et d'encouragement des technologies avancées dans le Marché Commun des Six et prochainement des Dix devraient être exclues déjà pour des raisons de calcul des coûts et de financement. Nous devons cependant compter avec le fait que des projets coûteux sont mis en oeuvre parallèlement dans divers pays. L'orgueil national et les rivalités nationales ne sont manifestement pas faciles à déraciner. Une action commune rationnelle suppose cependant un haut degré de concertation et de coopération mutuelle. Le contribuable européen, dans quelque pays de la Communauté qu'il habite et travaille, a le droit d'exiger que l'argent que lui prend l'Etat soit utilisé aussi économiquement et judicieusement que possible. Si donc un simple calcul démontre que l'exploitation en commun des ressources en vue de favoriser la science et la technique est beaucoup plus avantageuse qu'une politique de nationalisme maniaque, des projets communautaires ne devraient à proprement parler soulever aucune objection.

Il s'agit donc d'aménager tout d'abord une procédure de consultation simple mais efficace sur tous les projets de quelque importance en cours d'exécution ou à l'état de projets dans les Etats membres en matière de recherche et de développement technologique, ainsi que dans le domaine de l'application des innovations. La Commission et le Conseil doivent avoir accès à toutes les informations importantes en provenance de tous les pays de la Communauté.

Il faudra alors, sur la base d'une vaste information, engager la procédure pour décider quel projet devra être mis en oeuvre par la Communauté elle-même ou en coopération entre plusieurs unités nationales. La procédure de décision devra dans toute la mesure du possible faire intervenir des experts neutres et compétents. La parole de spécialistes indépendants doit tendre à prendre plus de poids que les voix des intéressés nationaux, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'industriels.

1.55. Distribution équitable

Il est extrêmement rare que, dans les déclarations officielles sur l'encouragement de l'Etat à la recherche et au développement, la question de l'effet de distribution de cet encouragement soit posée. On estime manifestement que l'aide de l'Etat aux projets susceptibles d'accroître la capacité de production de l'économie profite en retour à la collectivité, soit directement, soit indirectement. Les syndicats ne sauraient partager ce point de vue. Si la collectivité, consultée ou non, fournit les moyens nécessaires pour renforcer la rentabilité et la position concurrentielle de certaines entreprises ou de branches entières de l'économie, il n'est pas inéquitable d'exiger que la collectivité profite à son tour des fruits de cette aide. Des obligations correspondantes pourraient et devraient être imposées aux entreprises bénéficiaires de l'aide par les pouvoirs publics bailleurs de fonds. Ces obligations pourraient aller de la formation des prix à la participation aux bénéfices. De telles obligations devraient permettre d'éviter qu'une couche relativement très mince de détenteurs de capitaux tire une source d'enrichissement supplémentaire de l'aide des pouvoirs publics à leurs entreprises.

1.56. Publicité

Un élément essentiel de la politique européenne d'encouragement au développement technique doit être la publicité

de tous les programmes et projets. Le public a le droit d'apprendre pour quels objectifs et dans quelle mesure une aide des pouvoirs publics est accordée. Il ne faudrait pas prendre trop au sérieux les arguments qui se fondent sur la préservation des secrets d'entreprises. Dans tous les cas, un large cercle de représentants de l'intérêt public devrait être tenu constamment au courant de tous les détails de la politique en matière de technologie. Le Parlement européen et le Comité économique et social seraient les instances appropriées pour l'information interne. Ces mêmes organismes pourraient être appelés à décider quels projets doivent être traités comme secrets ou confidentiels. La décision sur le degré de publicité ne devrait en tous cas pas être abandonnée soit à l'administration, soit même aux entreprises bénéficaires ou à d'autres institutions.

1.57. Concentration et concurrence

La politique industrielle recherchée par la Communauté, qui doit maintenant être encore complétée par une politique en matière de technologie a, selon les déclarations qui ont été faites, pour objectif de créer des unités industrielles de haute productivité capables de s'affirmer sur les marchés mondiaux. Mais une haute productivité ne signifie pas nécessairement de grandes dimensions au sens quantitatif et numérique. Il y a suffisamment d'exemples de petites et moyennes entreprises occupant une position excellente sur le marché. Mais très souvent, cette position ne peut être obtenue et maintenue que par la concentration des entreprises. C'est ici que commencent à se poser des problèmes. Ce qui peut être sans inconvénient ou même nécessaire dans les conditions d'un marché supranational ou du marché mondial, peut et doit, dans les conditions des marchés intérieurs, apparaître comme une position dominante allant jusqu'au monopole pur et simple. Bien qu'aujourd'hui personne n'adhère plus au vieux dogme scolaire de la concurrence atomisée et de ses prétendus effets bénéfiques, bien que tout homme qui pense avec réalisme tienne pour correcte la notion de "workable competition", quiconque professe un ordre économique et social libre doit cependant se poser la question des limites de la concentration et de la puissance sur le marché.

Le traité instituant la C.E.E. part d'une conception économique absolument libérale. Il contient donc des dispositions sans équivoque sur la concurrence et la domination du marché, sans que ces dispositions aient eu une influence nette sur le mouvement de fusion et de concentration qui progresse à une vitesse croissante dans le Marché Commun depuis des années. Les instances compétentes de la Communauté sont maintenant placées devant la tâche difficile d'observer soigneusement le processus de concentration et d'intervenir pour le discipliner par chaque fois que la limite qui sépare une concentration tolérable ou souhaitable d'une domination du marché indésirable ou dangereuse est franchie. Quant à savoir où il faut tracer cette limite et quelle forme doivent prendre les interventions régulatrices, c'est un point sur lequel, dans la République Fédérale d'Allemagne, à l'occasion de la nouvelle loi portant répression des restrictions à la concurrence, les juristes, les fonctionnaires et les intéressés disputent depuis déjà de trop longues années sans que l'on soit parvenue, jusqu'à ce jour, à une décision politique. Il convient de réclamer, avec insistance, que le processus de décision, en vue d'une solution communautaire, soit accéléré et aboutisse à des normes de droit dépourvues d'ambiguïté.

Si de telles décisions ne sont pas prises, et si le processus de concentration et de formation d'ententes avance sans contrôle sur sa lancée, ou, si, par-dessus le marché, il reçoit des encouragements officiels, alors la question de l'ordre économique se pose dans toute sa rigueur. L'économie de marché a-t-elle poussé sa propre logique jusqu'à l'absurde, et ne convient-il pas de lui substituer un système de planification et de direction étatique fondé sur la légitimité démocratique ?

Même du point de vue de la politique monétaire, la fusion incontrôlée à l'échelle internationale et la formation d'entreprises et de groupes multinationaux suscitent des inquiétudes : ces unités peuvent, à l'heure actuelle, se soustraire sans peine aux mesure régulatrices des pouvoirs politiques nationaux. Même à l'avenir, elles échapperaient

en tout ou au moins en partie aux interventions de la Communauté. La communauté devrait songer aussi à ces arguments lors de la rédaction des statuts des entreprises européennes.

1.6. Points centraux de la politique en matière de technologie

1.61. Activités traditionnellles

Dans les domaines de la recherche nucléaire et de l'énergie nucléaire,des transports et des télécommunications, du traitement des données, de l'automation et de l'informatique, de la météorologie, de l'océanographie, de la métallurgie et de la recherche sur les matériaux, la Communauté a déjà accompli une oeuvre judicieuse, même féconde, compte tenu des circonstances, à l'aide d'institutions spécialisées telles que le centre commun de recherches et notamment l'Euratom. La Communauté devrait être encouragée à poursuivre son activité dans ces domaines, ne fût-ce qu'en raison de l'importance future de ces branches. Nous exposerons, ci-après, que la structure institutionnelle de la recherche communautaire exige, d'urgence, une réforme.

1.62. Activité nouvelle

Du point de vue des syndicats, il existe un catalogue d'activités qui doivent être prises en charge par la Communauté, si celle-ci entend mener dans le domaine de la technologie une politique multiforme, cohérente et efficace. La Commission a déjà fait savoir, et il faut s'en féliciter, dans quels domaines supplémentaires elle envisage de concentrer bientôt ses activités :

Il faut citer, en premier lieu, les problèmes de l'environnement. Dans la mesure où les idées de la Commission sont parvenues à notre connaissance, nous pouvons les approuver en principe. Il faut citer aussi, à ce propos, les déclarations remarquables du Président Mansholt sur l'évolution future de la vie humaine. Les syndicats attachent la plus grande importance à une action rapide et énergique dans ce domaine qui est vraiment d'intérêt vital !

Le secteur de la formation générale et professionnelle présente une grande importance. La Communauté doit participer, selon ses forces, à l'oeuvre d'encouragement dans ce secteur. Elle pourrait, en contact avec les autorités nationales des pays membres, créer des installations modèles où pourraient être organisées des expériences qui, si elles se révélaient prometteuses de succès, pourraient être étendues à tous les systèmes de formation.

La santé et l'hygiène publiques font partie du domaine où la Communauté doit encourager la recherche et l'activité pratique. La vie privée et professionnelle de l'homme est menacée par tant de nuisances, et le diagnostic et la thérapeutique sont encore si peu adaptés aux nouvelles menaces qui pèsent sur la santé que les besoins non couverts qui existent indiscutablement, en ce domaine doivent être satisfaits par la coopération de toutes les institutions intéressées. La médecine du travail et la médecine sociale présentent une importance particulière pour les syndicats.

Il conviendrait de consacrer aux problèmes du marché du travail une grande attention dans le cadre du programme de politique communautaire en matière de technologie. La mobilité professionnelle et géographique des travailleurs sera, à l'avenir plus encore que par le passé, obtenue au prix du changement technique. Préparer les travailleurs à ce changement de telle sorte qu'ils puissent y participer sans rigueurs matérielles et sans dommages pour leur statut social, voilà une tâche qui, à l'avenir, devra occuper largement l'activité de recherche et d'application pratique. La tâche difficile consistant à prévoir les changements structurels se rattache à ce groupe de problèmes.

Un aspect spécial de la politique du marché du travail est l'aide aux échanges de personnel scientifique et technique. Les débuts positifs déjà créés par la Communauté devraient être aménagés sur une large échelle.

La Communauté devrait créer les possibilités de concevoir et de mettre à l'épreuve des modèles de développement de l'organisation du travail. Il existe des symptômes qui montrent que le jeune travailleur d'aujourd'hui n'est plus aussi disposé que l'était son père à considérer le travail à la chaîne comme une chose allant de soi. Mais il existe aussi des expériences montrant que le "Job Enlargement", la "Job Rotation" et autres

expériences de décision autonome sur les lieux de travail ont abouti à des résultats étonnamment positifs. A cet égard, il y aurait lieu de suggérer que l'adaptation de l'appareil technique aux données de la physiologie humaine reçoive une attention accrue. La Communauté pourrait, si à l'avenir, elle déployait une activité plus intense dans ces domaines, réparer partiellement la négligence dont elle s'est rendue coupable dans le passé, comme du reste la plupart des pays membres, à l'égard des sciences sociales.

Les domaines de l'habitation, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire présenteront à l'avenir une importance particulière, non seulement du point de vue de l'aménagement de l'environnement, mais aussi dans le cadre de l'encouragement de la recherche et du développement. La tendance à l'agglomération est renforcée par le changement technique. C'est pourquoi le programme européen de technologie doit inclure cet ensemble de problèmes. Le travailleur de notre temps a un intérêt légitime à une organisation de la sécurité sociale qui le protège devant les grands risques de la vie, tels que maladie, invalidité, vieillesse, chômage et décès. Etant donné que la Communauté n'a guère été active jusqu'à présent dans ce domaine, il lui faut maintenant saisir la chance de rattraper son retard. Lorsque, dans un avenir proche, certains pays dotés de systèmes de sécurité sociale très développés adhéreront à la Communauté, ils comprendront mal qu'il existe dans l'Europe des Six un certain vide dans ce domaine.

Pour tenir compte de la tendance séculaire à une participation, une coopération et une codécision accrue des travailleurs et de leurs syndicats dans la vie économique et sociale, la Communauté devrait élaborer des modèles de codécision et les mettre en discussion. Cette discussion certainement très litigieuse révélera si notre système socio-économique est capable de se réformer et de se régénérer de lui-même ou s'il accepte de courir le risque de subir des tensions sociales si fortes qu'il ne sera guère en mesure d'atteindre dans le monde la position qu'il recherche.

Enfin, la Communauté devrait s'efforcer d'élaborer un système d'indicateurs sociaux. L'OCDE a repris des travaux préalables provenant surtout des pays anglo-saxons en vue de compléter la comptabilité nationale déjà existante par une "comptabilité sociale".

Les travailleurs européens et leurs syndicats seraient fortement renforcés dans leur engagement en faveur d'une Europe unie si les organismes de la Communauté inséraient les champs d'action que nous venons à peine d'esquisser dans le cadre de leur politique du développement technologique. Ils aideraient ainsi à dissiper le soupçon, encore aujourd'hui fondé, que la politique en matière d'industrie et de technologie n'est rien d'autre qu'une forme plus subtile de celle qui s'exprimait autrefois par le slogan "enrichissez-vous". Des performances technologiques de pointe et une situation sociale satisfaisante ne s'excluent pas nécessairement. Au contraire, elles peuvent et doivent se compléter mutuellement.

2. Les moyens

2.1. Comité européen de la recherche et du développement (CERD)

Compte tenu de l'éparpillement des compétences entre plusieurs institutions, compte tenu de l'échec du Centre commun de recherche, compte tenu du bilan négatif du groupe de travail "politique dans le domaine de la recherche scientifique et technologique" et compte tenu des difficultés notoires de l'Euratom, on peut considérer comme très séduisante la proposition de la Commission tendant à regrouper dans un "comité européen de la recherche et du développement" toutes les activités des institutions communautaires dans ce domaine - à l'exception de l'Euratom. Il faut se féliciter de ce que, à côté de fonctionnaires et d'experts, les groupes sociaux doivent avoir leur place dans cet organisme avec voix délibérante.

Il importe maintenant que soit confié au CERD un mandat étendu pour l'examen et la programmation des projets de recherche dans le domaine de la Communauté. Les syndicats tiennent à affirmer dès à présent leur volonté de coopérer de façon loyale et constructive au comité envisagé.

Ils approuvent en principe les idées exprimées dans la note de la Commission du 11.11.1970. Avant tout, ils estiment important que le CERD ne soit pas constitué comme une institution purement bureaucratique qui, comme beaucoup d'autres de son genre, serait opaque et lourde.

Il n'y a aucune objection de principe à formuler à l'encontre de l'intention de simplifier à l'aide d'une "agence européenne de la recherche et du développement" la procédure d'aide à la recherche et au développement. Il dépendra des statuts de cette agence que la transparence et la publicité nécessaires des mesures soient garanties.

2.2. Euratom

L'Euratom aurait été à proprement parler l'institution qui aurait pu servir de centrale pour toutes les activités scientifiques et techniques, d'abord bien sûr dans le domaine de la technique nucléaire, mais aussi par la suite pour toutes les autres technologies de pointe. Malheureusement, à cause de rivalités nationales et du fréquent recoupement des intérêts militaires et industriels, cela a été impossible. La décision du Conseil, les faibles compétences de la Commission, et de façon générale la longueur bureaucratique ont été les causes de la déconfiture de cette institution européenne. Il reste à espérer que, devant la situation précaire de la Communauté en matière de politique de l'énergie, l'importance de l'Euratom soit réévaluée. Un champ d'activité fructueux s'offrirait par exemple dans la construction de réacteurs nucléaires. L'Euratom pourrait aussi remplir des fonctions de coordination importantes dans la recherche.

2.3. L'Institut pour l'étude des problèmes de l'environnement

Ce projet par la Commission devrait être bientôt réalisé. L'institut devrait recevoir une grande autonomie. Il devrait être doté en crédits et en personnel de façon à pouvoir devenir, en tant que centre européen de recherche dans un domaine d'une importance décisive, le noyau de cristallisation de toutes les activités rentrant dans ce domaine. Il conviendrait de prévoir un Comité consultatif ou un Conseil d'administration où seraient représentés, à côtés des compétences scientifiques, également les intérêts sociaux.

2.4. Le Centre d'information et de documentation

Le Centre d'information et de documentation dispose dès à présent d'un énorme fonds, stocké par computer, de documents du domaine nucléaire, avec un système efficace de "retrieval", qui est de plus en plus fréquemment utilisé par les spécialistes. Cette installation pourrait être aménagé en une documentation scientifique et technique importante complétée par une banque des informations. Il pourrait produire un fort effet d'intégration par le moyen de la transmission de l'information. Les crédits que la Communauté accorderait pour un Centre important d'information et de documentation serait un bon placement.

2.5. Organismes consultatifs

A côté de la création d'institutions communautaires officielles nouvelles ou de l'animation et du renforcement d'insitutions déjà existantes, il faudrait prévoir la possibilité de créer des organismes ad hoc pour conseiller les instances européennes. Dans ces organismes, il conviendrait de mobiliser en fonction des besoins les compétences européennes en vue du développement de la recherche et de la technologie. Ces organismes devraient être rattachés au CERD et à d'autres institutions. Ils ne devraient pas recevoir de mandat politique, mais avoir une activité consultative en matière de politique scientifique. Il faudrait bien entendu fixer les objets de leurs travaux, mais ils devraient rester libres quant au choix de leurs méthodes.

2.6. Organismes autonomes de recherche

Tous les services chargés des problèmes de la technologie à l'échelle de la Communauté devraient rechercher et entretenir un contact étroit avec les universités et les services de recherche extra-universitaires, tels que le Conseil national de la recherche scientifique en France ou la Max-Planck-Gesellschaft en Allemagne. IL y a là une capacité de science et de

savoir-faire concentrée dans les domaines les plus divers, et qui pourrait être exploitée pour une politique de la Communauté en matière de technologie.

Toutefois, les rapports entre l'Etat, l'université et l'économie, dans beaucoup de pays européens, ne sont plus tout à fait sans problème, comme ils l'étaient autrefois. Les étudiants et les chercheurs posent des questions critiques sur le sens et l'utilité de la recherche. Ils exigent à bon droit le respect de l'engagement social de la recherche. Si la Communauté fait des aspects sociaux de la recherche le critère de son action politique en matière de développement et de recherche autant que cela est souhaitable, elle apportera une contribution essentielle au dénouement des tensions et des crises.

2.7. Les entreprises industrielles

Le changement technique s'accomplit dans tous les cas dans les entreprises et surtout dans le secteur industriel, soit que les entreprises adoptent les innovations provenant de la recherche et du développement externes et les appliquent à leur production (et à leur administration), soit qu'elles exercent une activité interne de recherche et de développement. Pour cette raison, il va de soi que la politique de la Communauté en matière de technologie doit dans une large mesure se fonder sur les entreprises (industrielles).

Toutefois, nous avons déjà souligné précédemment à plusieurs reprises que les syndicats, et certainement aussi l'opinion publique dans sa masse, n'accepteraient pas que la politique en matière d'industrie et de technologie continue à perturber en faveur des entreprises et au détriment des travailleurs, des consommateurs et de l'Etat, l'équilibre du marché, de la distribution et de la puissance qui, dans tous les systèmes d'économie de marché, donc aussi dans le Marché Commun, est déjà troublé et faussé.

Les déclarations de la Commission relatives à la façon dont les contrats de développement sont accordés à l'industrie n'étaient pas faites jusqu'à présent pour dissiper les craintes des syndicats. Si, ce qui est tout à fait plausible, il convient de faire dépendre l'aide de la rentabilité des entreprises, il est d'une importance essentielle que ces dernières présentent leur comptabilité sans réticence. Le mieux serait de confier le contrôle des bilans à des instances indépendantes qui soient bien au courant des tours de passe-passe permettant de "maquiller" les comptabilités des entreprises industrielles. Le volume des charges que les entreprises auraient à supporter elles-mêmes devrait être défini sans ambiguïté par l'organisme qui accorde l'aide au moyen de critères corrects.

La procédure d'examen visant à déterminer si l'aide est justifiée doit être très minutieuse. Elle devrait inclure les exigences du contrôle des investissements, motivé par la politique de structure, et les exigences de la politique du marché de l'emploi. Il faudrait aussi que des instances indépendantes examinent très soigneusement si la demande nécessaire continuera à exister à l'avenir pour absorber la production de l'entreprise assistée. Il faudrait demander quelles sanctions pourraient être infligées aux entreprises dont il pourrait être prouvé qu'elles ont fait échouer des projets d'encouragement par leur propre faute. Il faudrait repenser également la législation sur la protection des brevets, car il n'existe sans doute aucune garantie absolue que des entreprises encouragées par la Communauté approvisionneront leur marché de façon correcte et tournée vers le bien général.

L'initiative d'encourager la recherche et le développement industriels devrait émaner en premier lieu des services de la Communauté. C'est le seul moyen de garantir que les crédits financiers disponibles en quantités limitées seront utilisés de façon concentrée et conformément aux plans généraux de la Communauté. Le public doit exiger une large publicité sur l'octroi de crédit de la Communauté.

C'est le Parlement européen qui devrait décider en dernière instance des mesures d'aide.

3. Résumé et perspectives

L'élargissement des Communautés européennes et les décisions de La Haye offrent - d'un point de vue historique - la chance unique de faire progresser d'un seul coup la situation sociale et économique dans les dix Etats membres. Si cette chance n'est pas utilisée, la déception sera grande. L'avenir de l'Europe - du point de vue économique - réside dans une production industrielle dotée d'une technique et d'un degré de spécialisation très élevés. C'est une préoccupation légitime des organismes de la Communauté que d'assurer à l'Europe, à l'aide d'une aide publique consciente de ces objectifs, une position de pointe dans la compétition mondiale pour la recherche et le développement de la science et de la technologie et pour leur exploitation et leur application commerciales.

Ce souci doit toutefois s'exercer sur une base de liberté démocratique si l'on ne veut pas que l'homme, en tant que support du système socio-économique, soit écrasé par la superstructure technico-administrative. L'autonomie des décisions et le pouvoir de codécision sont les instruments par lesquels peut être maintenue une société où il vaut la peine de vivre.

Les ombres au tableau du changement technique nous sont apparues avec brutalité à la fin de la phase de reconstruction qui a suivi les destructions de la dernière guerre. La conséquence des atteintes portées à l'environnement est la nécessité de développer - et de financer - des technologies permettant de prévenir ou d'empêcher les perturbations de l'équilibre biologique de notre terre occasionnées par l'emploi de la technologie moderne. C'est dans une large mesure la volonté et l'aptitude de la Communauté à venir à bout des problèmes de l'écologie qui montrera si cette Communauté est digne de vivre.

La démocratisation des institutions et des procédures européennes doit aller de pair avec la socialisation des résultats de l'encouragement accordé par l'Etat à l'industrie. On aurait rendu un mauvais service à la cause

européenne si la politique envisagée en matière de technologie n'aboutissait qu'à renforcer la position sur le marché et la puissance des entreprises industrielles. Le public a le droit d'être informé exactement de l'emploi des crédits publics : la publicité est également indispensable en matière d'aide à la recherche et au développement.

Afin de concrétiser et de traduire dans la pratique politique et administrative les quelques suggestions esquissées dans le présent document, mais qui pourraient être développées plus en détail, il faut avoir le courage d'une "utopie réaliste". Les pères de la Communauté ont fait preuve de ce courage. Il faut le reconnaître, même si l'on n'était pas d'accord avec leur philosophie - ou leur idéologie. La prochaine génération d'architectes d'une Europe élargie devra faire face à des problèmes complexes : il s'agit d'une part de prévenir la menace qui pèse sur la vie biologique et d'autre part d'affronter la conscience critique plus aiguë du public.

L'euphorie de la croissance des années 50 et 60 commence manifestement à se dissiper. L'idée se fraie un chemin que le bien-être de l'individu et des peuples ne dépend pas tellement du produit national brut par habitant que de la qualité du produit obtenu en commun. La politique en matière d'industrie et de technologie est aussi une politique sociale, c'est-à-dire que les innovations sociales sont tout aussi importantes, peut-être même plus importantes que les innovations scientifiques et techniques.

Les syndicats européens démocratiques suivront avec une sympathie sceptique la future politique de la Communauté dans le domaine de la technologie. Ils tendent la main en vue d'une coopération, mais ils désirent être pris au sérieux en tant que représentants des travailleurs de la Communauté. Ils ne veulent jouer en aucun cas le rôle d'une feuille de vigne masquant les intérêts d'autrui.

CONFERENCE

"INDUSTRIE ET SOCIETE

DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"

RAPPORT N° 8

LES OBJECTIFS ET LES MOYENS D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE

par

Sir Richard CLARKE

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

VENISE - 1972

BUTS ET MOYENS D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE.

Exposé de Sir Richard CLARKE

Introduction personnelle.

1. C'est pour moi un grand honneur que d'être invité à participer à la Conférence de Venise sur "Industrie et société dans la Communauté", surtout parce que c'est la première fois que les Anglais en tant que membres à part entière de la famille communautaire, assistent à des réunions organisées par la Commission.

2. Je parle en tant que particulier indépendant. J'ai pris ma retraite de fonctionnaire de Sa Majesté britannique en mars 1971, et j'assume maintenant les fonctions d'administrateur sans pouvoir exécutif de plusieurs sociétés industrielles et financières qui, toutes, espèrent exploiter au maximum les possibilités d'expansion et de développement qu'offre l'élargissement de la Communauté à la Grande Bretagne et aux autres nouveaux membres.

3. Mon expérience, dans la matière dont traite cette Conférence, est la suivante. Au cours des douze premières années qui ont suivi la guerre, je me suis activement employé dans les entreprises collectives européennes à apporter à l'Europe un renouveau économique, et plus tard à créer une zone de libre échange européenne, en élargissant la Communauté primitive. J'ai été Président du Comité des fonctionnaires à Londres, ont la tâche était d'informer nos délégations à Paris, d'abord, au cours de l'été étouffant de 1947, au sein du Comité Franks qui a formulé la réponse de l'Europe à l'offre historique du Général Marshall (c'est moi qui ai eu l'honneur de la rédiger dans le compte rendu du Comité de coopération économique européenne); ensuite, j'ai participé à la création de l'OECE; enfin, à la répartition de l'aide et aux diverses activités de l'organisation.

4. Dix ans plus tard, j'ai à nouveau présidé à Londres la fin des négociations à l'OECE en vue de la création d'une zone de libre échange qui unirait la Communauté des Six, projet déjà négocié avec les autres membres de l'OECE - j'ai toujours pensé que c'était là une occasion que les Anglais et les Six avaient malheureusement laissé échapper - qui aurait pu créer l'unité européenne 12 ans plus tôt. J'entreprends donc ce travail comme quelqu'un qui a déjà connu la passionnante expérience de la marche vers la coopération européenne en vue d'atteindre de grands objectifs, qu'elle ait été couronnée de succès ou qu'elle ait abouti à un échec.

5. Du point de vue technologique, j'ai été pendant près de cinq ans Secrétaire permanent - le fonctionnaire du plus haut grade - d'abord au Ministère de l'Aviation, puis au Ministère de la Technologie, où nous nous efforcions d'élaborer une politique de développement technologique pour le Royaume-Uni; la plus grande part de cette expérience me parait liée aux problèmes que va aborder ce rapport.

La technologie en tant qu'instrument.

6. Le point n° 8 de cette Conférence est important; car la Communauté élargie doit évidemment définir avec précision sa position au sujet de la technologie et du développement technologique. Nous sommes à une époque où la technologie est critiquée. A l'heure actuelle, en effet, on présente parfois la technologie comme un ogre en train de détruire la qualité de la vie; elle pollue l'air, les rivières et les mers, rend nos vies insupportables à cause des vapeurs d'essence, des embouteillages sur les routes et du bruit des avions, altère notre nourriture et mine notre santé. S'il faut en croire l'opinion de certains hommes de science qui se prononcent sur ce sujet, la seule question qui reste en suspens est de savoir si la technologie nous fera mourir ébouillantés ou congelés. Il n'y a rien d'extraordinaire à ces attaques. Chacun de nous peut se rappeler le moment où la technologie a été cet ogre qui causait la guerre. Les plus âgés d'entre nous peuvent se souvenir de ce moment où la technologie a été cet ogre qui engendrait le chômage. A certains moments aussi,

on a présenté la technologie comme un ange qui devait nous apporter une miraculeuse abondance de biens et de services, qui était la force motrice de la croissance économique, de l'amélioration du bien-être de l'homme et de son niveau de vie, bref le seul espoir de maîtriser l'accroissement démographique dans le monde et de libérer les peuples de la pauvreté et d'une mort prématurée.

7. La technologie est en fait tout cela et rien de tout cela. Elle n'est ni le "bien", ni le "mal", elle n'est ni "ogre" ni "ange". Si, au lieu d'employer un mot abstrait comme "technologie", on avait recours à des mots concrets comme "mécanique" et "chimie", la vérité se dégagerait plus facilement. La technologie en fait est un instrument qui n'a aucun attibut d'ordre moral, social ou mystique.

8. Donc, quand nous parlons d'une "Politique européenne de développement technologique", il s'agit de décider si les gouvernements européens doivent avoir une politique commune pour l'emploi et l'application (ou l'amélioration ou la suppression) des instruments de la technologie (par ex. la mécanique, la chimie, etc.) Nous ne pouvons pas commencer par définir des buts européens pour la technologie : nous devons d'abord dire ce que nous voulons en Europe, ensuite voir comment nous pouvons utiliser les isntruments de la technologie en vue de réaliser nos objectifs.

Buts de la Communauté élargie.

9. Nous devrions tous nous mettre d'accord sur deux objectifs de la Communauté :

(a) la croissance économique qui doit améliorer le niveau de vie de tous les habitants de la Communauté - nous prendrons ceci au sens le plus large d'approvisionnement en biens et services fournis par des entreprises privées ou publiques aux particuliers ou à la société dans son ensemble, et nous tiendrons compte des investissements outre-mer et de nos responsabilités envers les pays pauvres -;

(b) l'objectif social qu'est la qualité de la vie, c'est-à-dire la répartition des biens et des services en vue d'assurer le bien-être de la collectivité tout entière et l'équilibre entre libertés et contraintes en vue d'éviter que l'on puisse porter préjudice à autrui par l'usage de ses libertés.

10. En ce qui concerne (a), bien qu'on parle souvent de "société d'abondance", il est bien évident que la production des biens et des services devra s'accroître considérablement au cours des dix années à venir pour satisfaire les besoins de notre population. Il sera plus difficile d'accroître la productivité (production par travailleur) qu'au cours de la dernière décennie, puisqu'il y aura moins de possibilités de passer d'une agriculture de faible rendement à une industrie de grand rendement et que la tendance à s'orienter vers des services éducatifs, médicaux et professionnels d'une productivité constante sera plus marquée. Les instruments de la technologie garderont donc l'importance qu'ils ont toujours eue : et ceci doit être noté en bonne place à l'ordre du jour européen.

11. En ce qui concerne (b), il nous faut bien sûr espérer que l'Europe consacrera davantage de ressources aux problèmes de la pollution. Les instruments de la technologie sont aussi importants de ce point de vue qu'en ce qui concerne la croissance économique. Nous ne pouvons pas éliminer la pollution existante (même pas la mesurer ou la diagnostiquer) sans utiliser les instruments de la technologie dans les meilleures conditions. Prévenir la pollution future consiste essentiellement à promulguer et mettre en vigueur des lois (comme par exemple les lois "Clean Air" en Grande-Bretagne) dont l'application soit techniquement réalisable, c'est-à-dire qui n'imposent pas aux responsables de la pollution des obligations impossibles à respecter; et en même temps, à perfectionner les instruments de la technologie afin de permettre de relever constamment le niveau des normes prescrites par la loi.

11a Autre exemple tiré des expériences faites en Grande-Bretagne : le problème du bruit des avions et des moteurs.-Depuis plusieurs années, des recherches visant à l'atténuation du bruit se poursuivent et les dépenses se chiffrent à plus d'un million de livres par an consacré à des travaux dans les centres de recherche du Gouvernement (surtout au National Gas Turbine Establishment) et chez les fabricants. Outre cette recherche axée directement sur le bruit, le Gouvernement britannique a subventionné le moteur RB 211, dont l'une des principales caractéristiques est le niveau sonore extrêmement bas.- Deux attitudes sont possibles : ou bien essayer, sans chance de succès, de supprimer les avions à cause du bruit qu'ils font, ou bien mobiliser tous les instruments de la technologie pour rendre les avions moins bruyants.

12. La réponse au problème de la pollution doit se trouver dans la combinaison de lois exécutoires et l'application des instruments de la technologie. Les gens pourraient dès lors appliquer les lois et les normes légales être élevées régulièrement. L'idée d'améliorer la qualité de la vie par des mesures hostiles à l'industrie et tendant à réprimer le progrès technologique se détruira d'elle-même et aboutira d'une part à des résultats économiques déplorables (par exemple impossibilité de réaliser l'amélioration du niveau de vie et du bien-être que le public réclame avec insistance), et d'autre part à une mauvaise qualité de la vie.

13. Il y a encore un autre aspect de la "qualité de la vie", s'appliquant tout particulièrement à l'Europe, berceau de la révolution industrielle, c'est la reconstruction économique et sociale des plus anciennes zones industrielles fondées autour des grandes industries du début du 19ème siècle, tâche immense de réaménagement physique de régions entières, tâche à mener à bonne fin dans les plus anciennes régions industrielles et urbaines d'Europe, comparable à la création d'une vie économique et sociale nouvelle dans les régions rurales pauvres et sous-développées d'Europe.

14. Dans tous ces problèmes de "qualité de la vie", l'application des instruments de la technologie est de la plus haute importance. Ce point aussi doit figurer en tête à l'ordre du jour de l'Europe.

L'Europe et le monde

15. Un troisième objectif de la Communauté élargie, est à mon avis, de rendre l'Europe capable de jouer dans le monde le rôle historique qui doit être le sien. En effet, c'est là un des compléments des points (a) et (b) car, sans la croissance économique et la qualité de vie qui conviennent à notre groupe de pays très avancés, l'Europe ne peut guère espérer se faire entendre.

16. Il y a un point fondamental pour la politique technologique. Le monde est peut-être en train d'entrer dans une phase nouvelle, dans laquelle il n'y aurait plus deux super Puissances, les Etats-Unis et l'URSS, se disputant ou s'unissant pour exercer le pouvoir mondial, mais où on

compterait jusqu'à cinq ou six de ces puissances. La prépondérance des Etats-Unis et de l'URSS serait beaucoup moins accablante que dans les années 1950 et 1960, et ces deux pays se montreraient peut-être moins désireux de se charger de résoudre les problèmes mondiaux. Dans un monde ainsi conçu, l'Europe devrait jouer un rôle de premier plan; et la politique de l'Europe devrait à coup sûr être gouvernée par les besoins et les responsabilités de la situation mondiale. Car si l'Europe devait se montrer égocentrique et concentrer tous ses efforts sur ses propres institutions et ses problèmes locaux et considérer le reste du monde d'un point de vue nationaliste et même chauvin, elle ne ferait qu'abdiquer et finirait par disparaître.

17. Ce chauvinisme s'est manifesté avec une certaine force au cours de ces dernières années sous forme d'anti-américanisme (de temps en temps en Grande-Bretagne comme chez les Six) qu'on a rattaché à une sorte de chauvinisme technologique. L'adoption d'une"politique technologique européenne" a parfois été définie comme la "nécessité" de mettre au point une technologie avancée en Europe afin de contrer l'"impérialisme" de la technologie américaine et de sauvegarder l'"indépendance technologique" de l'Europe

18. On peut espérer que les événements de 1971 ont replacé ces idées dans leur véritable contexte. Il sied mal aux Européens d'attaquer la technologie américaine qui, pendant 25 ans, a été la seule défense effective de l'Europe et continue à l'être. Il ne fait pas le moindre doute que le haut degré de perfectionnement des Etats-Unis dans le domaine de la technologie avancée n'a pas entraîné pour ce pays de grands avantages du point de vue du commerce ou de la concurrence : il n'a même pas permis aux Etats-Unis de résister à une détérioration progressive au cours d'une vingtaine d'années de leur balance des paiements. Bien sûr, les Etats-Unis ont, en ce qui concerne certains produits, pris un certain ascendant du point de vue commercial, souvent grâce au puissant renfort que représentent les filiales européennes, les associés et les centres de recherche européens, lesquels sont à l'heure actuelle une partie essentielle de l'économie européenne. Mais en ce qui concerne d'autres produits de la technologie avancée, le Japon s'est acquis une influence égale; pour d'autres produits enfin, des producteurs européens occupent une position non moins influente.

19. Développer une "politique technologique européenne" égocentrique ayant pour but de créer une Europe "indépendante" de la technologie américaine ou japonaise serait donc à mon sens une politique erronée du point de vue commercial et économique (et, par conséquent vouée à l'échec dès le départ), erronée aussi du point de vue politique plus lointain du rôle futur de l'Europe dans le monde et des intérêts politiques et économiques mondiaux. La question de la "politique de la technoligie" soulève très nettement ces problèmes à long terme de l'avenir de l'Europe

Le Marché européen

20. Le renforcement de la technologie (par ex. des industries mécaniques et chimiques)dans la Communauté élargie découlera d'abord de l'intensification de la concurrence et des possibilités plus marquées d'unification grâce à la suppression des barrières commerciales et à l'adoption de règles plus uniformes en matière de concurrence. Ce sont là les mêmes questions que celles que pose la politique industrielle en général, dont on parle ailleurs. Il y a cependant quelques secteurs clés d'une importance particulière pour les intérêts de la technologie avancée, par exemple la loi sur les sociétés, les brevets, la protection des marques de fabrique, l'élimination des obstacles techniques au commerce. Ce dernier secteur est d'une importance primordiale. Le développement de normes et de procédures garantissant la qualité s'impose de plus en plus car, sans une certaine forme de garantie, comment l'acheteur d'un produit avancé extrêmement complexe pourrait-il savoir s'il fait l'acquisition d'un produit fiable et faire par conséquent un choix raisonnable ? Mais ces dispositions prévues par la loi pour protéger les consommateurs peuvent facilement se transformer en nouvelles mesures protectionnistes, d'une part dans la Communauté élargie, d'autre part entre la Communauté et d'autres pays avancés sur le plan industriel.

21. De nouveaux concepts d'intérêt public (par ex. la sécurité dans les voitures, la fiabilité des produits pharmaceutiques, la précision des instruments, le degré de pureté des denrées alimentaires et des médicaments, l'élimination des effluents, la protection des consommateurs)

exigent des réglementations plus nombreuses et l'introduction de nouveaux produits avancés exige des procédures qui en garantissent la qualité. Ces développements, bons en soi, ouvrent la voie à des actions nationales fragmentaires qui peuvent facilement contrecarrer les effets de la suppression des tarifs douaniers à l'intérieur de la Commuauté; et, à moins qu'ils ne soient négociés âprement, notamment avec les Etats-Unis et le Japon, ils pourraient aboutir à créer une autre série d'obstacles au commerce mondial. La Commission doit certainement jouer ici un rôle important, à la fois dans la Communauté et sur le plan international.

Contrats de fournitures du secteur public

22. Les pressions du marché libre, sur lesquelles la Communauté doit compter pour propager et renforcer la technologie, ne semblent pas devoir s'exercer avec beaucoup d'efficacité sur certains secteurs industriels et commerciaux importants dans le domaine de la technologie avancée, dans lesquels les consommateurs sont les Gouvernements, d'autres instances publiques ou des services publics à capitaux privés. On peut citer dans cette catégorie les équipements de la défense nationale, les installations de production et de distribution de l'électricité, les installations de télécommunication, les locomotives et le matériel roulant des chemins de fer, les avions civils et l'infrastructure des aérodromes, les voies navigables et les équipements portuaires, les installations de radiodiffusion, etc... Dans tous les pays industrialisés, les Gouvernements et les services paraétatiques ont pour tradition d'acheter les produits de leur industrie nationale. C'est le cas notamment quand le service public est géré par un département ministériel (comme c'est le cas en général, mais pas en Angleterre, pour les postes et télécommunications); ou par une société nationalisée (chemins de fer et électricité en Grande-Bretagne et en France); ou par l'industrie privée (électricité en Allemagne).

23. L'expérience dans le cadre du GATT a montré que les réglementations de l'Etat sur le commerce ne peuvent que rarement entrer en jeu; et dans les cas où les entreprises de service public appartiennent à des particuliers, il n'existe pas de règles internationales si ce n'est celles qui obligent les Gouvernements à s'abstenir d'exiger de l'entreprise de service public

qu'elle refuse les importations. Les entreprises de service public américaines ont acheté des quantités importantes de matériel en Europe au cours des dix dernières années. Dans l'AELE, les entreprises de service public anglaises ont acheté une partie de leur équipement en Suède. Dans la CEE d'origine, les sociétés françaises nationalisées comme les entreprises allemandes privées ont jusqu'ici fait très peu d'achats dans les autres pays de la Communauté. Il y a là des traditions nationales profondément enracinées qui ne cèdent pas facilement à une réglementation internationale. Aucun fabricant de ces équipements ne croira jamais que l'acheteur (l'Etat ou les organismes para-étatiques) applique loyalement la réglementation à moins que certains achats ne viennent réellement de l'étranger.

24. Il ne sera pas facile de faire basculer la tradition. Sur le plan national, les organismes étatiques ou para-étatiques ont du mal à élaborer des politiques d'approvisionnement saines et réalistes, étant donné la nécessité dans laquelle ils se trouvent de soutenir la capacité d'exportation de leurs fabricants; et ils se créeraient une nouvelle source de difficultés en tentant de donner une nouvelle dimension à la concurrence de l'importation (sauf dans certaines circonstances très particulières). Si l'on tient compte de toutes ces considérations à la fois, il me semble donc évidemment peu vraisemblable qu'une réglementation internationale parvienne à changer la nature des situations nationales.

25. Les progrès de la Communauté élargie en ce sens viendront vraisemblablement plus d'une "réglementation industrielle" que d'une "réglementation des échanges commerciaux". Une consultation plus active entre les entreprises de service public à l'intérieur de la Communauté élargie - par exemple les distributeurs d'électricité, les chemins de fer, les télécommunications, les lignes aériennes, les aéroports - en vue d'aboutir à une meilleure standardisation de l'équipement et à une appréciation plus sûre des divers systèmes d'équipement sur le marché, aurait à la fois l'avantage de réduire la variété des systèmes en concurrence et d'encourager les consommateurs à penser moins "nationalement". Il se pourrait que la création récente de l'Euro-HKG par les entreprises anglaises et allemandes de distribution d'électricité à laquelle les Italiens s'associeront sans doute plus tard, en vue d'étudier en commun les problèmes des réacteurs nucléaires à haute température, constitue un premier pas dans cette direction.

26. Si tournés vers l'avenir, nous pouvions envisager l'organisation des grandes industries de transformation en quelques sociétés européennes, ou du moins en quelques consortiums européens, travaillant au-delà des frontières plutôt que sur un plan "national", nous pourrions voir se développer une situation dans laquelle les entreprises de service public de l'Europe entière achèteraient leur équipement à quelques grands groupes européens dont chacun serait implanté dans les principaux pays industrialisés. Si nous considérons l'Europe comme un tout, la situation ne serait guère différente de la situation actuelle aux Etats-Unis. Les entreprises de service public choisiraient leurs systèmes et passeraient leurs commandes sans avoir à choisir entre un fournisseur "national" et un fournisseur "étranger", tout comme les entreprises de service public américaines choisissent entre la General Electric et Westinghouse.

27. Il faudrait évidemment des années pour déterminer si la Communauté élargie pourrait évoluer en ce sens et si les industries de transformation et les entreprises de service public pourraient se développer selon ces grandes lignes. Mais les industries de transformation qui sont tributaires des contrats publics jouent un grand rôle dans l'orientation future de l'industrie européenne, en tant que producteurs d'une part et créateurs de la technologie d'autre part, et dans l'approvisionnement des entreprises de service public européennes et l'approvisionnement du marché mondial en concurrence avec les Etats-Unis et le Japon; il est dès lors très important de trouver une solution au problème des marchés publics de fournitures qui contribue au développement harmonieux des industries de transformation.

Industrie aérospatiale

28. L'industrie aérospatiale (c'est-à-dire à la fois l'aviation et l'électronique avancée) a été engendrée avant la première guerre mondiale par les besoins de la défense nationale. Les conditions rigoureuses auxquelles doivent répondre les avions militaires, les hautes performances dont ils doivent être capables, l'immense expérience acquise au cours des opérations de vol en service et l'affectation d'importants crédits gouvernementaux à la recherche et au développement s'accompagnant de commandes officielles d'avions opérationnels ont fait que la technologie et ses

performances ont toujours progressé plus rapidement que ne l'aurait justifié la seule aviation civile. On trouve dans ce groupe d'industries un mélange unique de considérations militaires et civiles de politique ou des affaires et, dès lors, on ne peut opérer une généralisation à partir de cet exemple

29. On considère parfois l'aéronautique comme le noyau de la "technologie avancée"; et l'on pense parfois que la prépondérance des Etats-Unis dans le domaine de l'aviation, des ordinateurs et de la micro-électronique qui est le fruit des vastes programmes de défense et de l'espace des années 1950 et 1960 représente une avance technologique plus générale qu'elle ne l'est en réalité par rapport à l'Europe et au Japon. L'aéronautique est sans doute très importante pour la technologie dans son ensemble, mais n'a pas la signification écrasante qu'on voudrait parfois lui attribuer; et nombre d'Américains pensent à l'heure actuelle que la concentration des ressources américaines sur l'industrie aérospatiale a, tout compte fait, affaibli plutôt que renforcé la technologie avancée et la compétitivité de l'industrie des Etats-Unis dans son ensemble. C'est là un point essentiel pour la Communauté élargie. L'affectation de ressources gigantesques à un seul secteur de la technologie peut donner une grande force à ce secteur, mais cette affectation ne peut avoir lieu qu'aux dépens d'autres secteurs, et si l'objectif que l'on se donne est d'ordre économique (et non pas politique, militaire ou de prestige), il vaut mieux avancer sur toute la ligne du front que concentrer ses efforts sur un seul secteur, surtout s'il s'agit d'un secteur qui dépend à ce point du Gouvernement et de considérations extra-économiques.

30. Cependant, on ne saurait raisonnablement nier que pour toute une série de raisons - défense nationale, aviation civile, compétivité technique etc ... une industrie aérospatiale forte (à la fois aviation et électronique avancée) s'impose en Europe -. Personne, dans la Communauté élargie, ne pourrait se satisfaire d'une situation dans laquelle l'Europe serait totalement tributaire des Etats-Unis, de l'Union Soviétique et du Japon pour son équipement aéronautique, qu'il soit civil ou militaire. Mais il y a plusieurs manières d'en arriver là qui, toutes supposent un intense effort de défense aérienne de la part de l'Europe, car sans forte demande du côté militaire, il ne peut y avoir de véritable industrie aéronautique; en effet, si les besoins de la défense aérienne ne sont

pas impérieux on peut difficilement soutenir, au nom de la politique européenne, qu'une industrie aérienne propre est plus indispensable que telle ou telle autre industrie. La défense européenne et les considérations industrielles se rejoignent ici; en effet, s'il n'existe ni besoins communs pour les Forces Aériennes des pays européens, ni une politique commune d'approvisionnement, les travaux de recherche et de développement ainsi que la production ne se justifieront jamais économiquement en Europe, où la demande de chaque pays pris individuellement sera sans doute trop faible. On ne peut donc parvenir à réaliser une industrie aéronautique européenne effective sans beaucoup plus d'unité dans les Forces Aériennes et leur politique actuelle d'approvisionnement. Par ailleurs, si l'on parvient à regrouper les besoins et les approvisionnements des Forces aériennes, on créera une base économique de premier ordre pour une industrie aéronautique européenne, à condition évidemment que l'industrie ne soit pas fragmentée au point de ne pouvoir en profiter.

31. En ce qui concerne l'aviation civile, le problème est plus difficile. Pour les appareils qui assureront le trafic mondial au cours des deux ou trois prochaines décennies, l'ampleur des ventes qui peut justifier le coût des travaux nécessaires de recherche et développement dépasse de loin la demande totale des compagnies aériennes européennes, même si leurs besoins pouvaient être unifiés et si leurs politiques d'approvisionnement pouvaient être imposées par les gouvernements. De plus, les compagnies aériennes se heurtent à la concurrence acharnée des compagnies américaines et autres, et les besoins de l'aviation civile ne peuvent pas être subordonnés à ceux de l'aéronautique. Il s'ensuit donc que le développement et la production d'avions civils en Europe n'a de sens que si un nombre suffisant de ces avions peut être vendu dans le reste du monde, notamment aux Etats-Unis qui sont de loin le plus grand marché et qui le resteront dans un avenir prévisible.
Une politique autarcique pour l'aéronautique civile européenne exigerait que l'on puisse imposer aux compagnies aériennes une politique commune d'achat d'appareils exclusivement européens, et il est très vraisemblable que même si on y parvenait, on devrait subventionner les constructeurs (à cause de l'insuffisance des débouchés) et les compagnies aériennes (à cause de l'augmentation des frais d'exploitation).

Plus l'aéronautique militaire sera puissante et moins l'industrie sera fragmentée, plus il y aura de chances que cette industrie produise avec succès des appareils civils de grande capacité et compétitifs. Mais les difficultés qu'éprouve déjà l'industrie américaine extrêmement puissante montrent la dimension du problème.

32. En fin de compte, on pourrait peut-être trouver une solution au problème en développant un très petit nombre d'entreprises industrielles aérospatiales européennes indépendantes des Gouvernements européens (bien que très étroitement liées à eux, exactement comme les grandes sociétés aérospatiales américaines sont unies au Gouvernement des Etats-Unis), dont chacune garderait ses alliances avec des firmes américaines et éventuellement avec des firmes japonaises ou autres. Les besoins de la défense européenne seraient couverts grâce à une politique commune d'approvisionnement, qui s'adresserait normalement aux entreprises aérospatiales européennes. Ces entreprises mettraient au point des avions civils dans le but d'approvisionner le marché mondial plutôt que de se limiter au marché européen, trop étroit pour offrir une base économique au développement et à la production. Les compagnies européennes devraient se consulter entre elles pour déterminer leurs besoins et se faire une idée de la valeur des systèmes en concurrence et il serait entendu qu'elles "acheteraient européen" si les entreprises européennes offraient des équipements compétitifs.
On pourrait trouver ainsi une base satisfaisante pour l'Europe, mais le temps presse; et c'est là sans doute le plus difficiele de tous les problèmes de la technologie avancée auxquels se heurtera la Communauté élargie.

Ordinateurs.

33. L'industrie des ordinateurs est l'autre industrie de technologie avancée où se fait sentir la prédominance des Etats-Unis et au sujet de laquelle on pense généralement que l'Europe devrait avoir une certaine autonomie. Cette industrie est beaucoup plus importante que l'industrie aérospatiale en raison de son impact sur l'industrie et la société. Mais c'est l'utilisation des ordinateurs, quelle que soit

leur origine, qui crée cet impact; et il faut faire une distinction très nette entre la conception et la production du hardware de l'ordinateur d'une part, et le planning de leur application et de leur exploitation d'autre part. La demande est essentiellement civile, bien sûr; mais les Gouvernements jouent un rôle important par l'intermédiaire des applications militaires et spatiales, ainsi que par les usages multiples qu'ils font des ordinateurs dans le travail administratif normal. Cependant, contrairement à l'industrie aérospatiale qui, intrinsèquement, est une industrie subventionnée par les Gouvernements, surtout à cause de la prédominance de la demande militaire, l'industrie des ordinateurs est une industrie "normale" qui devrait être rentable.

34. La caractéristique principale de l'industrie des ordinateurs en Europe est qu'elle consiste essentiellement en filiales d'IBM et autres sociétés américaines, et de sociétés produisant sous licence américaine. La Société britannique International Computers Ltd. a été la seule firme européenne produisant son propre équipement. La constitution de nouvelles entreprises européennes en face de la puissance technologique et commerciale d'IBM est un problème formidable; et bien qu'on y ait mûrement réfléchi ces dernières années et que les Gouvernements européens aient consacré des fonds considérables à la recherche et au développement, nous sommes encore loin d'une réelle puissance européenne. Il y a des sociétés d'électronique puissantes en Europe, mais l'absence de progrès dans le domaine des ordinateurs est frappant.

35. Ceux qui ont préconisé des mesures énergiques et l'octroi de subventions gouvernementales pour créer une industrie européenne des ordinateurs ont, à mon avis, commis une erreur en considérant que le problème principal est un problème de "technologie avancée", et en se concentrant sur la mise au point d'un ordinateur géant. La demande d'une forte puissance de calcul de la part des centres de recherche scientifique est importante, mais le véritable problème industriel est de produire non pas quelques super-ordinateurs, mais un grand nombre d'ordinateurs destinés à des usages multiples, et le software qui les accompagne, et les services d'entretien, et le financement de leur location ou de leur achat. Il vaut beaucoup mieux créer en Europe des entreprises capables de concurrencer avec efficacité IBM et ses filiales européennes sur le marché tel qu'il se présente actuellement que s'aventurer dans des domaines

passionnants du point de vue technique, mais pour lesquels il n'y a pas encore de demande commerciale. Il ne fait aucun doute que dans ce domaine commercial, les économies d'échelle sont très importantes; et on peut se demander s'il est réaliste de s'attendre à voir des entreprises européennes comparativement petites concurrencer IBM avec succès si la gamme de produits s'élargit.

36. Demandons-nous si, de même que pour l'aéronautique civile, il n'y a pas là qu'un seul marché mondial, dans lequel la véritable concurrence ne s'exercera pas entre sociétés américaines, sociétés européennes et sociétés japonaises (qui ont mieux que toutes les autres réussi à s'implanter), mais entre d'importants groupes ou consortiums opérant à l'échelle mondiale, soit (comme IBM) avec de grandes entreprises européennes faisant partie d'une firme d'abord américaine, soit ent tant que consortiums comprenant des membres américains, européens et japonais. L'association entre la Control Data Corporation américaine, la ICL britannique et la CII française constitue un pas intéressant dans cette direction. Bien sûr, si un ensemble de groupements mondiaux se développait en ce sens, la technologie deviendrait accessible à l'Europe (elle y serait même créée, comme elle l'est actuellement dans les centres de recherche IBM en Europe); et les services commerciaux auraient des dimensions qui permettraient une concurrence véritable, au lieu d'une action défensive à une échelle trop petite.
A mon avis, l'affectation de crédits gouvernementaux très importants à la recherche et au développement n'aura vraisemblablement pas pour effet de créer une puissante industrie européenne des ordinateurs, à moins que l'effort de recherche et de développement ne soit axé sur la mise au point de techniques facilitant la construction rentable d'ordinateurs courants, plutôt que la construction d'ordinateurs de très forte capacité, pour lesquels la demande sera toujours modeste et très spécialisée. Nous aurions peut-être tout à gagner de discussions entre les services d'achat des gouvernements européens selon les grandes lignes que j'ai suggérées plus haut au sujet des contrats publics de fournitures en général. Je ne crois pas qu'IBM sera capable de conserver sa suprématie mondiale actuelle. Mais la possibilité pour les sociétés européennes de jouer leur rôle dans une véritable concurrence mondiale dépendra beaucoup plus de facteurs commerciaux que de facteurs technologiques.

Recherche et développement

37. Les Gouvernements ont à jouer un rôle décisif dans le financement de la recherche. Quel devrait être notre objectif ici en Europe ? Dans la recherche scientifique fondamentale, menée dans les universités, conseils de recherche et instituts, le véritable rôle du gouvernement se borne à l'apport de fonds. Il est inutile que le Gouvernement se préoccupe de l'orientation ou du contenu de ces recherches destinées à faire avancer les connaissances qui n'auront pas d'influence précise sur l'industrie ou le bien-être public en général avant, disons, une vingtaine d'années. Il lui est très facile de déterminer arbitrairement combien d'argent il souhaite consacrer à cet objectif - il fournit ainsi la semence qui fera germer le progrès technologique des générations futures et assure qu'une juste proportion de jeunes gens et jeunes filles brillants seront attirés par la science - et de désigner des conseillers scientifiques pour le distribuer. Tout ce travail est publié et de nature vraiment internationale. Il n'y a pas de raison de supposer que l'Europe consacre trop peu de ressources à cet objectif; et le principal rôle d'un organisme international est de prévoir des projets comme le CERN, trop vastes pour être menés à bien par un seul pays, encore que'une action internationale puisse peut-être contribuer à rationaliser les programmes de recherche et éviter les doubles emplois.

38. Le rôle du gouvernement devient plus sélectif au stade suivant, c'est-à-dire quand la recherche est soit orientée vers des exigences spécifiquement industrielles ou sociales, soit d'une nature telle qu'elle est susceptible d'avoir un impact spécifique dans un laps de temps relativement bref. Tous les gouvernements nationaux sont amenés à décider s'ils financeront ou non des recherches dans des domaines variés. Les gouvernements des pays dont la capacité de recherche est importante consacreront normalement des ressources considérables à la recherche et au développement militaires, et consacreront certaines ressources à la recherche médicale. Le reste dépend beaucoup de la politique générale suivie par le gouvernement. Au Royaume-Uni, de très larges ressources sont consacrées à la recherche et au développement de l'aérospatiale

civile (notamment au CONCORDE), et au développement des réacteurs nucléaires; et quelques ressources sont consacrées à un large éventail de recherches industrielles, agricoles et de l'environnement, effectuées dans les propres laboratoires de recherche du Gouvernement et aussi sous forme de subventions à d'autres travaux de recherche du secteur privé. Dans certains autres pays européens, la gamme est très différente. Mais ces différences découlent des variations des besoins des Gouvernements en matière de recherche et développement, de même que la composition de l'ensemble des dépenses privées pour la recherche et le développement résulte des besoins des sociétés et des organisations privées. Aucun gouvernement ne décide de l'ampleur des travaux de recherche et de développement qu'il va entreprendre en dehors de la sphère de la recherche fondamentale, puis ne décide de la manière dont les crédits engagés doivent être dépensés. Dans la procédure normale et correcte (à moins qu'il n'y ait des limites matérielles impératives au volume de travaux de recherche et de développement que le Gouvernement doit entreprendre), le Gouvernement décide des travaux de recherche et de développement nécessaires dans chacune de ses sphères d'activité. Ce n'est pas du tout une question de "politique de la science" ou de "politique de la technologie" : le facteur déterminant est l'objectif économique et social des gouvernements, ainsi que la nature et l'ampleur des travaux de recherche et de développement qui sont nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Au départ de toute l'opération, on ne se demande pas comment il faudrait utiliser les scientifiques, on se demande ce que les Gouvernements veulent faire et comment on peut mobiliser les scientifiques pour le faire.

Projets internationaux.

39. Pour les organisations internationales en Europe comme partout ailleurs, la question est toujours de savoir s'il serait possible de faire des économies et de prévenir les doubles emplois dans les programmes nationaux en faisant à l'échelle internationale ce que les Gouvernements réalisent sur un plan national. Autre question connexe : y a-t-il des projets de recherche d'une éventuelle valeur collective qui ne sont pas

mis à l'étude seulement parce qu'aucun pays à lui seul ne s'y intéresse suffisamment pour les financer lui-même, ou parce qu'ils exigent des ressources allant bien au-delà des possibilités d'un seul pays ?

40. L'expérience européenne a été décevante, au moins en ce qui concerne les projets multinationaux. Je ne fais pas allusion ici aux grands projets aéronautiques militaires et civil anglo-français, tels que CONCORDE et JAGUAR, ou même à l'un quelconque des projets d'avions. Mais on ne peut pas dire que les projets spatiaux européens aient été couronnés de succès, et le seul véritable succès multinational a été le CERN, qui a été dès le début un projet de recherche fondamentale, considéré comme une contribution à la connaissance et non comme un support à des objectifs économiques, politiques ou sociaux - c'est-à-dire qu'il n'entre pas vraiment dans la catégorie dont je parle.

41. La conclusion que j'en tire est que, si le bénéfice économique et social du projet est assuré, les Gouvernements des pays plus puissants préféreront sans doute le réaliser eux-mêmes, en en supportant le coût personnellement et en profitant des bénéfices. Si le bénéfice n'est pas garanti et que le projet international ne soit pas rémunérateur, qu'il ait été lancé pour des raisons politiques ou de prestige ou pour d'autres raisons d'ordre non-économique, les mobiles qui poussent les membres à le soutenir différeront sans doute tellement que, dès que quelque chose ira mal (comme cela arrivera tôt ou tard pour tout projet important), ils s'énerveront et se demanderont s'ils vont atteindre leur but. Ils adopteront un esprit critique à l'égard du projet et il est peu probable que celui-ci arrive à sa réalisation. Les projets peuvent être en cours d'exécution lorsque cela arrive (comme en ce qui concerne les projets spatiaux européens), ou bien les inconvénients peuvent apparaître avant même que le projet n'ait démarré; dans l'un et l'autre cas, l'amitié et la compréhension n'en sortent pas renforcées.

A mon avis, l'expérience a montré que les projets scientifiques et technologiques multinationaux ambitieux risquent d'échouer; et je serais moi-même surpris qu'un de ces projets soit lancé avec succès en Europe

au cours des dix prochaines années. La meilleure des solutions consiste donc à trouver des secteurs dans lesquels une organisation internationale ou un programme de financement international pourraient contribuer à résoudre les problèmes spécifiques qui préoccuppent les Gouvernements ou les industries. On devrait s'efforcer, à mon avis, de découvrir les recherches dont ont besoin les Gouvernements, les autres organisations publiques et les entreprises privées en Europe et dans lesquelles l'action d'un organisme international pourrait jouer un rôle constructif.

42. Du point de vue industriel, je crois qu'il reste des domaines importants qui pourraient être explorés avec profit. De toute évidence, il n'est pas possible de pénétrer dans des domaines qui exigent le secret professionnel; ou qui entrent automatiquement dans le plan de travail des grandes organisations industrielles européennes. Mais nous avons découvert, quand nous avons examiné de très près le même genre de problème, qu'il y avait au Royaume-Uni beaucoup de sujets de recherche auxquels aucune société privée ne consacrerait jamais ses ressources propres mais qui néanmoins, s'avéreraient précieux pour une grande série de firmes et d'in ustries; et si ceci est vrai pour le Royaume-Uni, il pourrait bien en aller de même pour la Communauté élargie. Un de ces sujets est la recherche sur les matériaux, sujet qui se rapproche beaucoup de la catégorie qualifiée "recherche fondamentale". Ensuite nous avons une série de sujets qui en Grande-Bretagne portent la dénomination "technologies intermédiaires", tels que la tribologie, l'entretien technique spécialisé, le soudage, la corrosion - domaines industriels dans lesquels le perfectionnement des méthodes pourrait entraîner des perfectionnements très sensibles pour l'industrie dans son ensemble et où il peut y avoir un très grand profit à tirer de l'éducation et de la recherche - . Un autre point est le software des ordinateurs. Ce sont là des sujets industriels auxquels le Gouvernement du Royaume-Uni a consacré des ressources avec un certain succès au cours des dernières années; et je les cite ici comme exemples des questions qui pourraient être envisagées au niveau européen.

43. J'ai cité auparavant les possibilités de coopération entre les différentes entreprises de service public dans les pays de la Communauté : électricité, télécommunications, transports, aéroports.

Cette coopération va-t-elle aboutir à des besoins de recherche qui excèdent la capacité des installations dont disposent ces entreprises de service public ? Si tel est le cas, il conviendrait de mettre en place une procédure de passation et de financement des contrats.
Je crois qu'il y a là place pour des recherches communes, à ce que l'on pourrait appeler le stade "pré-commercial" - par exemple, l'évaluation des divers modes de transport pour choisir la filière dont le développement apparaît le plus prometteur : c'est un travail que l'industrie ne peut mener à bien elle-même, car il est vraiment beaucoup trop en avance par rapport à la demande de produits industriels; et de plus, il entrainerait des doubles emplois si tous les services publics cherchaient à le mener à bien. Il existe une proposition communautaire de création d'"entreprises communes", principalement dans le secteur des services publics, qui pourrait revêtir une très grande importance à cet égard.

44. Les normes et labels de qualité, voilà encore un domaine qui doit être exploité intensément, mais avec circonspection, de peur qu'il ne se transforme en nouvel obstacle aux échanges dans la communauté élargie. Ce sujet se prête de toute évidence à être traité collectivement, car cela écarterait d'un coup le risque de protectionnisme. Mais il exige son propre système d'installations de recherche. L'essentiel c'est qu'on ne commence pas par penser à trouver des travaux de recherche pour occuper les laboratoires Euratom ou stimuler l'action collective européenne : on doit commencer par penser qu'il convient d'établir des normes et précédures de garantie de la qualité, puis envisager quels sont les instruments de la technologie qui sont nécessaires pour mener cette tâche à bien.

45. De vastes installations de recherche seront sans doute nécessaires si les Gouvernements européens mènent une campagne active contre la pollution de l'air et de l'eau. Au Royaume-Uni, notre Ministère de l'environnement a son propre Laboratoire de pollution de l'air; et le point de départ de la politique contre la pollution atmosphérique a été le travail de laboratoire. Nous devons nous demander si l'Europe dispose de capacités de recherche dans ce domaine suffisantes pour lui permettre de mener une capagne de grande envergure; si oui, où elles se trouvent et comment elles pourraient être mobilisées; et sinon, s'il serait souhaitable de construire des installations centrales ou de

centraliser le financement des travaux, ou s'il vaut mieux s'en remettre à l'initiative individuelle des Gouvernements.

46. Les prévisions météorologiques constituent un autre de ces sujets, parmi un certain nombre d'autres sujets intéressants abordés à la conférence COST en novembre 1971. Mais ici encore, les demandes de recherche doivent découler des besoins de ceux qui assument la responsabilité du travail.

Une politique européenne de la technologie.

47. A ce point de mon exposé, il me faut résumer ma conception de ce que devrait être la politique de la technologie de la Communauté élargie.

Elle peut être exprimée en six points :

(a) L'application des instruments de la technologie est d'une importance décisive pour les objectifs de la Communauté :

(i) la croissance économique, c'est-à-dire l'élévation du niveau de vie des habitants de la Communauté, et la création de ressources qui rendront la Communauté capable de jouer pleinement son rôle dans le monde,

(ii) l'amélioration de la qualité de la vie, dont tous les éléments principaux appellent une application des instruments de la technologie beaucoup plus efficace que par le passé.

(b) La politique de la technologie devrait être basée sur une politique positive et coopérative de l'Europe dans le monde, et ne doit pas être orientée vers une autarcie technologique.

(c) La diffusion de la technologie est réalisée surtout par la création du marché commun. Nous pensons notamment, en ce qui concerne la technologie avancée, à la loi sur les sociétés, aux brevets d'invention, à la protection des marques de fabrique, à la suppression des entraves techniques aux échanges (par ex. la création d'un système européen de normalisation et de garantie de la qualité, et la prévention des mesures de protectionnisme censées arrêter la pollution).

(d) La coopération des entreprises de service public et le regroupent des industries de transformation qui les approvisionnent, afin de favoriser un élargissement européen des politiques d'approvisionnement et un renforcement de ses industries de transformation.

(e) Une politique en ce qui concerne l'industrie aérospatiale et l'industrie des ordinateurs, basée sur la coopération en matière d'approvisionnement public et sur la création d'un noyau européen efficace dans les organisations approvisionnant le marché mondial, et non sur l'autarcie européenne.

(f) Les programmes de recherche technologique devraient être élaborés en fonction des travaux de recherche dont les Gouvernements et les autres institutions ont besoin pour mener leurs tâches à bien : nous devrions commencer par élaborer les politiques européennes susceptibles d'engendrer des besoins de recherche, et non pas chercher des projets de recherche "européens".

48. Le but de cet exposé, somme toute, est de souligner qu'une "politique européenne de la technologie" consiste à prendre des mesures partout où c'est possible pour garantir que les instruments de la technologie seront disponibles et serviront à résoudre sur une base communautaire les problèmes des Gouvernements et industies européens là où cela se justifie. La technologie est considérée comme un instrument pour résoudre les problèmes de la Communauté, et non comme un sujet en soi. Ce sont les mesures à prendre pour résoudre les problèmes qui appellent une application de la technologie; et ce qu'il nous faut c'est un dispositif assurant que les ressources technologiques seront disponibles quand on en aura besoin, et non une"politique de la technologie" en tant que telle.

Organisation de la Communauté.

49. Ce que j'ai dit jusqu'ici dans cet exposé m'est dicté par l'expérience que j'ai acquise en cherchant à élaborer une politique de développement technologique, avant tout au Royaume-Uni, mais aussi avec des implications sur le plan international. Je m'aventure avec beaucoup moins

d'assurance dans tout ce qui concerne l'organisation, car je ne suis pas encore assez bien familiarisé avec l'organisation de la Commission et la répartition des tâches entre la Commission et les Gouvernements membres pour émettre un jugement en connaissance de cause sur ce qui devrait être fait.

50. Cependant, l'organisation de la Commission me semble tout-à-fait logique à cet égard, puisqu'un Directeur général, M. Toulemon, est responsable en même temps de la politique industrielle, de la recherche et de l'environnement. Donc, l'organisation de la Commission évite de faire une distinction artificielle entre "industrie" et "technologie", ou entre "environnement" et"technologie". Ceci cadre parfaitement, à mon avis, avec la façon de concevoir la technologie, non pas comme un sujet en soi réclamant sa propre politique, mais comme un instrument à utiliser pour résoudre les problèmes de l'industrie et de l'environnement.

51. Les points mentionnés dans mon paragraphe 47 (a) et (b) sont des manières d'envisager les problèmes et ne demandent pas une organisation en tant que telle. Si l'importance que revêtent les instruments de la technologie pour la réalisation des objectifs de la Communauté, à la fois sur le plan interne et par rapport au reste du monde, était pleinement appréciée par les Gouvernements et la Commission elle-même, la façon dont ceux-ci abordent leurs problèmes et l'efficacité avec laquelle ils les résolvent en serait fortement affectée.

52. Mon paragraphe 47 (c) porte sur un point qui fait partie du travail normal de la Commission, encore qu'il puisse s'avérer nécessaire d'accroître les pouvoirs de cette dernière pour lui permettre d'exercer de telles fonctions, surtout en ce qui concerne les normes et la garantie de la qualité.

53. En ce qui concerne mon paragraphe 47 (d), les conclusions au sujet des marchés publics appellent d'une part une consultation et une coopération beaucoup plus étroites et plus positives entre les entreprises de service public des pays de la Communauté et d'autre part, la coopération des industries de transformation par-delà les frontières.

Il semblerait normal que la Commission joue un rôle dans la consultation, ne serait-ce qu'en fournissant un lieu de rencontre commode; et ce rôle d'intermédiaire pourrait se développer dans le temps. La coopération représente bien sûr un élément important dans la politique industrielle de la Commission; et, si la politique proposée dans cet exposé était adoptée, la Commission devrait bien sûr exiger qu'il en soit tenu compte dans les cas spécifiques dans lesquels il est demandé à la Commission de se prononcer. En ce qui concerne le paragraphe 47 (e), l'industrie aérospatiale est essentiellement une affaire de Gouvernements, et le point central de mes propositions réside dans le domaine de la défense : la politique des ordinateurs est aussi une affaire qui revient largement aux Gouvernements, bien que les aspects qui concernent l'approvisionnement public soient importants.

54. Enfin, au paragraphe 47 (f), j'énumère de nombreuses possibilités pour illustrer la façon dont des besoins dans le domaine de la recherche technologique peuvent naître du travail des Gouvernements, des administrations publiques et des entreprises privées et du travail au niveau européen. Je ne peux pas dire dans quelle mesure les centres de recherche dépendant de la Commission pourraient apporter leur concours, ni avec quelle facilité on pourrait instituer un dispositif destiné à conclure des contrats de développement avec les centres de recherche propres des Gouvernements membres, ou avec des universités ou des instituts privés de recherche. Les Communautés sont déjà en train d'élaborer leur théorie en matière de contrats de développement, envisageant même la possibilité de prendre en charge sur le budget communautaire le coût de celles de ces recherches qui servent nettement les objectifs de la Communauté : il peut y avoir là pour la, Commission, un rôle important à jouer dans ce domaine.

Je dois conclure en mettant une fois encore l'accent sur le fait qu'il ne s'agit pas du tout d'une question de "science" ou de "technologie. Si la Communauté élargie - Gouvernement et Commission - aborde sérieusement les problèmes industriels et les problèmes d'environnement de la Communauté pour faire des dix prochaines années une période au cours de laquelle on avancera à grands pas vers la réalisation des objectifs de la Communauté, il ne fait aucun doute que d'immenses travaux de recherche et de développement s'imposeront et que

la Commission aura la mission écrasante d'assurer que ces besoins de la recherche puissent être satisfaits d'une manière optimale. La technologie en fournira les instruments, mais il appartiendra aux institutions de la Communauté élargie de décider si elles vont assurer sur la voie de la réalisation des objectifs de la Communauté, les progrès qui réclameront le plein emploi de ces instruments.

30 Décembre 1972

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapports nº 4

LES CONDITIONS NÉCESSAIRES POUR QUE LES INVESTISSEMENTS DES ENTREPRISES DES DIFFÉRENTS ÉTATS MEMBRES S'ORIENTENT DAVANTAGE VERS LES RÉGIONS MOINS DÉVELOPPÉES DE LA COMMUNAUTÉ, RÔLE DE L'INDUSTRIE ET DES POUVOIRS PUBLICS

Rapporteurs

D.J. Ezra
M. Dido
G. Kienbaum

Conférence «Industrie et société dans la Communauté européenne»
Venise 1972

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapports nº 4

LES CONDITIONS NÉCESSAIRES POUR QUE LES INVESTISSEMENTS DES ENTREPRISES DES DIFFÉRENTS ÉTATS MEMBRES S'ORIENTENT DAVANTAGE VERS LES RÉGIONS MOINS DÉVELOPPÉES DE LA COMMUNAUTÉ, RÔLE DE L'INDUSTRIE ET DES POUVOIRS PUBLICS

Rapporteurs

D.J. Ezra
M. Dido
G. Kienbaum

Conférence «Industrie et société dans la Communauté européenne»
Venise 1972

III/50/72-IS/6/17/15-F

CONFERENCE

"INDUSTRIE ET SOCIETE

DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"

RAPPORT N° 4

LES CONDITIONS NECESSAIRES POUR QUE LES INVESTISSEMENTS DES ENTREPRISES DES DIFFERENTS ETATS MEMBRES S'ORIENTENT DAVANTAGE VERS LES REGIONS MOINS DEVELOPPEES DE LA COMMUNAUTE. ROLE DE L'INDUSTRIE ET DES POUVOIRS PUBLICS

par

D.J. EZRA

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

VENISE - 1972

LES CONDITIONS D'UN ACCROISSEMENT DES INVESTISSEMENTS DES ENTREPRISES DE LA COMMUNAUTE DANS LES REGIONS INSUFFISAMMENT DEVELOPPEES DE LA COMMUNAUTE - LE ROLE DE L'INDUSTRIE ET DES POUVOIRS PUBLICS

par

D.J. EZRA,
Président du "National Coal Board"

RESUME

Dès ses débuts, la Communauté économique européenne a reçu la mission de s'employer à surmonter le problème des déséquilibres régionaux. L'article 2 du Traité de Rome souligne qu'il importe de promouvoir un développement économique équilibré dans toute la Communauté.

Les problèmes régionaux sont nés d'une conjonction de facteurs historiques, culturels et économiques. A l'époque où elles furent créées, bon nombre des grandes agglomérations industrielles d'aujourd'hui constituaient - grâce à leur promixité des principaux marchés et à la facilité de se procurer la main-d'oeuvre et les matières premières - des sites privilégiés pour l'implantation de nouvelles entreprises. Au fil des ans, le succès de ces centres urbains a incité un nombre sans cesse croissant d'entreprises à y installer des activités. C'est ainsi que la croissance économique et la modernisation industrielle ont tendu à s'y concentrer, au détriment d'autres zones des pays d'Europe occidentale. Les régions excentriques ont connu de ce fait un taux de croissance économique relativement bas et n'ont généralement pas pu créer un environnement industriel susceptible d'y faire affluer en grand nombre les activités industrielles nouvelles. Dans une large mesure, elles tendent à demeurer tributaires de l'agriculture ou des industries traditionnelles. Les nécessités résultant de la modernisation du secteur agricole et du déclin de bon nombre des industries traditionnelles se sont conjuguées avec la concentration en d'autres lieux des industries nouvelles pour faire surgir, dans beaucoup de régions excentriques, des problèmes - sous-emploi, revenus et niveau de vie relativement bas - qui se traduisent par d'importants courants migratoire au profit des principaux centres de croissance.

Pour fixer les idées, le présent rapport commence par un examen des problèmes régionaux qui se posent dans les principaux pays de la Communauté existante. En matière de problèmes régionaux, il s'inspire également des expériences du Royaume-Uni, qui deviendra membre de la Communauté en 1973. Les problèmes sociaux et économiques des régions insuffisamment développées sont exposés par contraste avec l'engorgement et la congestion des principales régions de croissante.

Le rapport traite ensuite de la rationalité sociale et économique de l'aide gouvernementale aux régions insuffisamment développées. Il semble tout à fait évident que les problèmes régionaux s'aggraveront encore si l'on s'en remet au libre jeu des forces du marché. Aussi, des mesures énergiques sont-elles indispensables sur le plan économique et souhaitables du point de vue social. L'auteur tire également les leçons de la localisation des industries et aborde les graves problèmes de congestion qui en résultent.

Le rapport se poursuit par un exposé très général sur les instruments de politique régionale utilisés tant dans chaque pays membre qu'à l'échelon communautaire. Là encore sont fournis des renseignements sur le Royaume-Uni.

L'étude porte ensuite sur l'effidacité de ces instruments pour la solution des problèmes régionaux. Sur ce point, la conclusion est qu'ils ont permis de remporter certains succès, mais qu'il sera cependant nécessaire de prendre des mesures beaucoup plus énergiques si l'on entend réduire de manière appréciable les déséquilibres régionaux.

Le rapport analyse alors le concours que l'industrie est elle-même en mesure d'apporter à l'accélération du taux de développement des régions "faibles" et souligne qu'il importe d'aborder de concert le problème de la politique régionale dans le cadre d'une Communauté élargie.

En dernier lieu sont formulées un certain nombre de propositions à discuter qui sont illustrées par des exemples de régions où les mesures de politique régionale pourraient être renforcées. Il est suggéré en particulier qu'il serait souhaitable de faire plus largement appel aux ressources de la Communauté pour encourager les investissements industriels dans les régions insuffisamment développées.

LES CONDITIONS D'UN ACCROISSEMENT DES INVESTISSEMENTS DES ENTREPRISES DE LA COMMUNAUTE DANS LES REGIONS INSUFFISAMMENT DEVELOPPEES DE LA COMMUNAUTE - LE ROLE DE L'INDUSTRIE ET DES POUVOIRS PUBLICS -

par

D.J. EZRA,
Président du "National Coal Board"

1. INTRODUCTION

L'article 2 du Traité de Rome insiste sur la mission de promouvoir un développement économique équilibré dans l'ensemble de la Communauté européenne. Si les problèmes régionaux ont surgi et persisté, c'est précisément que le développement économique a une tendance naturelle au déséquilibre. En l'occurence, il importe tout particulièrement de prendre des mesures spécifiques pour corriger ces déséquilibres régionaux, pour des raisons tant économiques que sociales, Jusqu'à présent, chacun des pays intéressés a pris isolément ces mesures spécifiques. La question qui se pose maintenant est de savoir dans quelle mesure, outre les politiques nationales, il peut y avoir une politique de la Communauté visant à encourager dans ces régions les investissements tant publics que privés.

Dans quelques mois à peine, la Grande-Bretagne, L'Irlande, la Norvège et le Danemark vont entrer dans la Communauté. La présente conférence sur l'industrie et la société est donc une exellente occasion d'étudier les questions de développement régional et l'orientation à donner à la politique régionale dans le contexte d'une Europe plus vaste. La Grande-Bretagne possède une longue expérience de disparités régionales et de la mise en oeuvre de dispositions tendant à les corriger. Je suis convaincu que l'élargissement de la Communauté renforcera les nations européennes dans leur résolution de parvenir à créer un système pleinement efficace de mesures de politique régionale en sollicitant les ressources et l'expérience des dix pays membres.

Il m'est particulièrement agréable de pouvoir vous présenter le présent rapport. Ma propre industrie - celle du charbon - a constitué pendant de longues années"un point névralgique" au centre des discussions portant sur les problèmes régionaux, tant en Grande-Bretagne que chez les Six. S'il en fut ainsi, c'est malheureusement qu'en règle générale, ce secteur a connu une récession, et qu'une concentration s'est opérée au profit des gisements les plus viables : on a fermé des mines, déplacé des hommes et créé par là-même de graves problèmes de sous-emploi. Toutefois, cette évolution a contribué à rendre l'industrie charbonnière profondément consciente des problèmes qui se posent dans les régions intéressées et soucieuse de trouver des solutions authentiques et durables.

2. LES PROBLEMES REGIONAUX DE L'EUROPE

Les problèmes régionaux sont nés de la disparité des taux de développement économique et du processus ininterrompu des mutations structurelles, qui se manifeste de façon classique par l'attraction qu'exercent sur l'industrie les plus grandes agglomérations, d'une part, et par le déclin des industries traditionnelles et l'exode des travailleurs hors des régions agricoles sous-développées, d'autre part.

Les symptômes de déséquilibre régional se révèlent dans l'écart qui existe entre les taux de croissance des régions les plus prospères et des zones "en déclin"; ils reflètent d'importantes différences de revenus individuels et de niveaux de vie, et expliquent les taux relativement élevés de sous-emploi et l'émigration que connaissent les régions les plus pauvres.

Je souhaiterais étudier tout d'abord les problèmes régionaux de l'Europe, pays par pays, en commencant par le Royaume-Uni.

(a) Royaume-Uni

En Grande-Bretagne, les problèmes régionaux sont liés au premier chef à la nécessité d'adapter et de rationaliser les industries traditionnelles; dans cette mesure, ils sont par nature assez différents de ceux qui se posent dans la plupart des pays continentaux d'Europe occidentale. Pour expliquer cette originalité, il faut se reporter à l'époque de la révolution industrielle : "première nation à s'industrialiser, la Grande-Bretagne a eu tout intérêt à acheter ses produits de base outre-mer,en particulier dans

les pays du Commonwealth, et à se spécialiser dans la production de produits manufacturés destinés à l'exportation, secteur dans lequel, au moins à l'origine, elle n'avait pas de concurrents".(1) A la fin du XVIIIe siècle et pendant tout le XIXe siècle, l'industialisation de la Grande-Bretagne se poursuit à un rythme rapide, le nombre des emplois régressant simultanément dans le secteur agricole. "La prospérité britannique était ainsi fondée sur les exportations de textiles, de fer et d'acier, de navires et de charbon, et la population agricole de ce pays, dès 1930, ne représentait plus qu'un pourcentage très bas du total de la population occupée". Aujourd'hui, moins de 3% des travailleurs britanniques sont employés dans l'agriculture; ce pourcentage est le plus bas du monde.

Les problèmes régionaux apparurent au cours des années qui suivirent la première Guerre mondiale, lorsque la Grande-Bretagne perdit sa suprématie dans le commerce des produits industriels. "La surévaluation de la livre sterling dans les années 20, l'émergence de blocs économiques dans les années 30, les innovations technologiques et la concurrence des pays à bas salaires, tous ces éléments conjugués entraînèrent un profond déclin des industries d'exportation traditionnelles. Les effets cycliques de la grande crise venant aggraver ces tendances à long terme, il en résulta une situation économique et un chômage désastreux dans les zones où se concentraient les industries".(1) Ces difficultés s'estompèrent pendant la seconde Guerre mondiale et les années de l'immédiat après-guerre à la faveur de l'effort demandé aux industries traditionnelles, mais elles resurgirent de plus belle à la fin des années 50.

Les zones qui ont été le plus gravement touchées par ce déclin sont celles où la concentration des industries traditionnelles était la plus forte : l'Irlande du Nord, le centre de l'Ecosse, le sud du pays de Galles et les régions côtières du Northumberland, de Durham et du Cumberland. Les statistiques reproduites dans le tableau 1 font clairement apparaître ces régions comme les principales "zones critiques" du Royaume-Uni. Le niveau du chômage dans le nord et en Ecosse est plus de trois fois supérieur à ce qu'il est dans le sud-est de l'Angleterre; les taux de chômage du pays de Galles et de l'Irlande du nord sont respectivement 2 fois et demie et près de 4 fois et demie supérieurs à celui du sud-est. Il s'agit par surcroît de régions où, en règle générale, la densité démographique est faible et où la population totale ne s'accroît que lentement; encore faut-il signaler qu'en Ecosse, on n'a virtuellement relevé aucun accroissement de

---

(1) Gavin McCrone in "Regional Policy in Britain".

population de 1961 à 1969. Pendant de longues années, une importante émigration de la population de ces régions a aboli dans une large mesure les effets de l'accroissement démographique naturel.

Le revenu individuel moyen est inférieur à la moyenne nationale dans toutes les zones de développement, la différence n'étant cependant significative qu'en Irlande du nord où le revenu par habitant se monte à 84% de la moyenne nationale. C'est pourquoi le problème de la pauvreté dans les régions en déclin est de loin moins grave au Royaume-Uni que dans beaucoup d'autres pays européens, où l'agriculture demeure le premier secteur d'activité dans bon nombre de régions.

Parallèlement au déclin des régions industrielles traditionnelles de la Grande-Bretagne, on a assisté à une concentration croissante d'industries plus modernes dans les Midlands, et plus particulièrement dans le sud-est d'Angleterre. Il en a résulté un second grand problème régional au Royaume-Uni, celui de la congestion. Le sud-est de l'Angleterre ne couvre que 11% de la superficie totale du pays, mais abrite 31% de sa population. La zone administrée par le Greater London Council compte à elle seule 7,75 millions d'habitants (chiffre de 1969), et la périphérie de la capitale en compte pour sa part 5,25 millions. C'est ainsi qu'au total, 13 millions de personnes s'entassent au Royaume-Uni sur un très petit territoire et en font, de loin, la plus vaste concentration urbaine d'Europe occidentale.

Le problème régional de la Grande-Bretagne comporte donc deux volets. Il convient évidemment "de faire progresser le taux de croissance dans les régions les moins prospères de manière à utiliser plus complètement leurs réserves de main-d'oeuvre, réduire l'émigration et combler le retard qu'elles ont pris sur d'autres régions en matière de revenu individuel. Dans les régions "congestionnées", le problème essentiel est de planifier l'extension de manière à tirer le meilleur parti de l'espace disponible, à réduire au minimum les coûts sociaux et économiques de la congestion et à préserver la qualité de l'environnement. Cela signifie qu'il faut empêcher de nouveaux accroissements de population dans certaines concentrations urbaines telles que le "grand Londres", et canaliser l'expansion vers d'autres centres de développement."(1)

---

(1) Gavin McCrone : Op. Cit.

La Grande-Bretagne ignore le problème des grandes zones rurales sous-développées, si communes sur le continent. Nous avons certes des exemples de ce genre dans les Highlands d'Ecosse et le centre du pays de Galles, mais ils interessent une population numériquement si faible que s'il y a là un grave problème local, les régions en cause ne peuvent cependant pas être considerées comme posant un problème majeur dans une perspective nationale.

(b) France

Les problèmes régionaux sont plus variés en France qu'en Grande-Bretagne. En premier lieu se pose, comme en Grande-Bretagne, le problème des zones devenues, dans une large mesure, tributaires d'industries traditionnelles qui doivent aujourd'hui s'adapter à notre temps. La révolution industrielle en France a eu pour centres principaux les bassins miniers du nord, du Pas-de-Calais et de Lorraine. La récession dans le secteur du charbon et celle que l'industrie textile a connue dans les mêmes régions ont fait surgir de graves problèmes sociaux. Si l'industrie du charbon a joué un rôle moins important dans l'économie de la France que dans celle de la Belgique ou de l'Allemagne, on estime pourtant que ces problèmes se posent avec plus d'acuité que dans ces deux derniers pays et cela, dans une large mesure, parce que les charbonnages de France utilisaient presque exclusivement de la main-d'oeuvre locale alors que ceux de Belgique et d'Allemagne employaient une proportion considérable de travailleurs immigrés(1).

En second lieu, il existe en France de vastes régions qui demeurent très largement tributaires de l'agriculture, souvent pratiquée dans de petites exploitations qui ne sont guère viables selon les normes actuelles. L'ensemble des régions de l'Ouest et du Sud-Ouest couvre 35% du territoire national, mais il n'y vit qu'un quart de la population du pays. Ces régions connaissent des difficultés dues à l'harmonisation des techniques agricoles, à d'importants transferts de travailleurs agricoles, à l'exode de la population vers les régions plus prospères, à leur éloignement des grandes voies de communication (en particulier la Bretagne, la Corse et le Sud-Ouest),et, dans bien des cas, au sous-développement de leur infrastructure

(1) Cf. "Regional Policy in Britain and the Six", PEP/Chatham House, 1970

industrielle. La Bretagne est de surcroît handicapée par les différences culturelles qui existent entre ses habitants et le reste de la population française.

Un autre problème est celui du surpeuplement et de la congestion critique dont souffre la région parisienne - quelque 2% de la superficie totale du pays - où vivent 19% de la population française. Cette concentration excessive d'hommes et de richesses à Paris est sans doute l'aspect le plus inquiètant du déséquilibre régional en France. Les statistiques reproduites dans le tableau B font clairement apparaître les disparités régionales dans ce pays. Alors que la population française dans son ensemble a augmenté de 11% entre 1958 et 1968, celle de Paris s'est accrue dans le même temps de 17% et celle des régions de l'Ouest et du Sud-Ouest seulement de 6 ou 7%. Ces chiffres reflètent l'ampleur du solde migratoire au profit de la capitale. La densité de la population, qui est de 780 par km2 à Paris, n'atteint que le 10ème de ce chiffre dans la région méditerranéenne et la région de l'Ouest; elle est plus basse encore dans le Sud-Ouest. Sur le plan national, 15% de la population occupée travaillent dans l'agriculture et on notera que ce chiffre est plus de 8 fois supérieur à celui qu'on a enregistré pour le Royaume-Uni. Dans les régions du Sud-Ouest et de l'Ouest, plus de 25% de l'ensemble des travailleurs sont employés dans le secteur agricole.

Il y a également de très grandes disparités d'une région à l'autre en ce qui concerne le revenu moyen par habitant. C'est évidemment à Paris, où il dépasse de 30% la moyenne nationale, qu'il est le plus élevé. Les régions les plus pauvres se situent dans l'Ouest et le Sud-Ouest, où le revenu individuel moyen atteint dans certaines zones à peine la moitié de celui de Paris; le revenu par habitant représente en Bretagne 72% de la moyenne nationale, 74% dans la région Midi-Pyrénées et 75% dans la région Poitou-Charentes.

La solution des graves problèmes régionaux qui se posent en France passe par un contrôle rigoureux de l'expansion future de la région parisienne, l'implantation d'entreprises dans les zones industrielles en déclin du nord et de l'est et la création d'une nouvelle infrastructure industrielle dans les zones agricoles du Midi et de l'Ouest.

(c) Allemagne

A la différence de beaucoup d'autres pays européens, l'Allemagne de l'Ouest ne connaît pas de problèmes régionaux particulièrement inquiétants. La croissance économique rapide des 15 dernières années a contribué dans une large mesure à réduire les disparités de la période d'après-guerre. Il n'en demeure pas moins que certaines zones continuent à poser des problèmes.

En premier lieu, la division de l'Allemagne a eu pour effet de couper certaines zones frontalières de leur arrière-pays naturel, les laissant à l'écart des centres de développement économique de la République fédérale. Les problèmes de ces régions ont encore été aggravés par un important afflux de réfugiés d'Allemagne de l'Est.

En second lieu, il existe certaines régions à prédominance agricole où l'infrastructure industrielle est généralement faible et où les exploitations sont souvent relativement inefficaces et peu rentables : la Rhénanie Palatinat, la Bavière, la Basse-Saxe et le Schleswig-Holstein.

En troisième lieu, il y a des zones, notamment la Ruhr et le bassin sarrois, qui demeurent largement tributaires des industries traditionnelles. En dépit des difficultés qu'ont connues ces régions, le succès de la stabilisation de la production allemande de charbon au cours des dernières années a cependant permis, du moins pour l'instant, de résoudre effectivement le problème.

Enfin, totalement isolé du reste du pays, Berlin-Ouest pose de ce fait des problèmes d'un genre tout à fait particulier.

Malgré l'existence de ces différents problèmes, les statistiques reproduites dans le tableau C attestent une relative homogénéité du développement économique sur l'ensemble du territoire fédéral. Il n'y a pas de taux de chômage excessifs. Rares sont les zones qui ont connu de fortes émigrations de population. Et bien que l'éventail des revenus moyens par habitant selon les régions - des plus riches aux plus pauvres - soit assez large, les zones ayant le plus faible revenu individuel sont aussi, généralement, celles où la population est la moins nombreuse.

D'une façon générale, "la République fédérale est un excellent exemple à l'appui de la thèse selon laquelle une prospérité nationale élevée et croissante constitue le meilleur remède aux difficultés régionales"(1).

---

(1) "Regional Policy in Britain and the Six", op.cit.

(d) Italie

Les problèmes régionaux de l'Italie sont sans aucun doute les plus graves qui se posent en Europe occidentale. Le contraste entre les régions industrialisées du nord et le Midi sous-développé, le Mezzogiorno est si accusé qu'on pourrait presque considérer qu'il s'agit là de deux pays différents. Le Mezzogiorno représente quelque 40% du territoire et 36% de la population de l'Italie. Son développement économique a été retardé par des facteurs géographiques, physiques, climatiques et historiques.

Le Mezzogiorno se caractérise par sa pauvreté, son isolement et l'inadaptation de son infrastruture industrielle. Le contraste entre cette région et la partie septentrionale du pays ressort des statistiques reproduites dans le tableau D. Plus de 40% de l'ensemble des travailleurs sont employés dans l'agriculture dans les régions méridionales des Abruzzes, de Molise, d'Apulie, de Basilicate et de Calabre, contre 7% seulement dans la région industrielle de la Lombardie. En Sicile et en Sardaigne, l'agriculture représente plus de 20% du nombre total des emplois. Le taux de chômage est élevé dans toute la partie méridionale de l'Italie, où il est généralement deux ou trois fois supérieur à celui qu'on enregistre en Lombardie. C'est cependant l'énorme disparité entre le Nord et le Sud en matière de revenus qui constitue l'aspect le plus désastreux des problèmes régionaux de l'Italie. Dans le Mezzogiorno, le revenu moyen par habitant ne dépasse nulle part les 2/3 de la moyenne nationale : il n'atteint que 57% de cette moyenne en Basilicate, 54% dans la région de Molise et seulement 49% en Calabre, trois régions qui comptent à elles seules trois millions d'habitants. Dans les régions industrielles du Nord, le revenu moyen par habitant est considérablement supérieur à la moyenne nationale et la dépasse même de 50% en Lombardie. Le revenu individuel moyen de la Lombardie est exactement le triple de celui de le Calabre.

Ces immenses disparités de revenus et l'insuffisance du nombre des emplois dans le Sud ont déclenché un exode massif de la population du Mezzogiorno vers le Nord industriel. Cette perte de population, qui a été estimée à 1,7 millions d'habitants pour la période 1951-1962, n'a cessé de se poursuivre jusqu'à nos jours sur une grande échelle. Pendant

la seule année 1968, 150.000 habitants ont quitté les régions méridionales. Ces pertes de population "privent le Mezzogiorno de forces vives dont le manque pourrait constituer un grand handicap à des phases ultérieures de croissance".(1)

Outre le Mezzogiorno, les zones agricoles du centre et du Nord-Est de l'Italie ont aussi un assez faible revenu individuel par rapport aux régions industrialisées de la Lombardie et du Nord-Ouest et ont subi des pertes de population. Les problèmes qui s'y posent sont toutefois relativement insignifiants si on les compare à ceux du Mezzogiorno.

Parallèlement au problème des régions "faibles" de l'Italie, il faut souligner celui que pose la gravité de la congestion des régions industrielles du nord, en particulier dans les grandes villes.

(e) Belgique et Pays-Bas

Relativement petits et compacts, ces deux pays ont connu un développement économique assez homogène. Les disparités régionales n'y sont pas très marquées et les statistiques reproduites dans le tableau E montrent qu'il n'y a guère que de faibles différences d'une région à l'autre en matière de niveau de revenus.

Le problème principal qui se pose aux Pays-Bas est celui de la congestion. Les Pays-Bas ont en effet la plus forte densité démographique (349 habitants par km2 en 1968) de tous les pays industrialisés du monde, la population étant surtout concentrée dans la région occidentale. Celle-ci ne couvre que le 1/5ème de la superficie totale du territoire, mais abrite presque la moitié de la population néerlandaise.

Les provinces agricoles du nord de la Hollande ont un revenu par habitant qui est inférieur à la moyenne nationale et elles enregistrent certaines pertes de population au profit des régions plus industrialisées.

---

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

Les Pays-Bas connaissent donc eux aussi le problème des zones agricoles relativement sous-développées, mais ce sont là des difficultés tout à fait mineures si on les envisage dans une perspective européenne.

En Belgique, les problèmes régionaux sont généralement plus aigus qu'aux Pays-Bas et ils résultent de l'évolution structurelle du développement industriel. En Belgique comme en Grande-Bretagne, la prospérité industrielle reposait dans une large mesure sur les industries lourdes liées à l'extraction du charbon, d'où une forte concentration de population dans les principaux bassins miniers de la partie méridionale du pays. La production charbonnière belge a considérablement décru pendant les 15 dernières années, régressant de 30 millions de tonnes par an vers 1955 à 11,5 milliards de tonnes en 1970. Aussi les régions minières du Sud de la Belgique ont-elles décliné tandis que les zones de Bruxelles et d'Anvers devenaient les pôles principaux du développement du pays. Le chômage s'est accru dans le Sud, où l'on a enregistré une certaine émigration vers d'autres parties du pays. Le problème des zones charbonnières en déclin apparaît plus complexe encore dans la mesure où elles se situent en Wallonie - francophone - alors que les nouveaux centres de développement se trouvent dans les régions côtières flamingantes. Ces barrières politiques et linguistiques entre les deux moitiés du pays rendent malaisée la pleine intégration de travailleurs venus du Sud dans la Communauté du Nord. En Belgique, la tâche prioritaire sur le plan régional est donc d'attirer en Wallonie, parallèlement aux industries lourdes existantes, des industries nouvelles (ingéniérie, électronique et production de biens de consommation).

3. LA THEORIE DE L'AIDE REGIONALE

Nous venons de voir le vaste échantillonage des problèmes régionaux qui se posent aujourd'hui en Europe occidentale. C'est dans le Midi et dans l'Ouest de la France, et surtout dans le Mezzogiorno, que la situation est incontestablement la plus grave. Ainsi l'économiste américain Herbert Lurthy écrivait-il déjà en 1957 qu' "une moitié de la France est pratiquement exclue de l'économie moderne et ne figure pas sur le marché contemporain, ni comme producteur, ni comme consommateur".(1) Plutôt moins graves, mais également complexes, sont les problèmes des régions industrielles en déclin du Royaume-Uni et les difficultés particulières à l'Irlande du nord.

Ces questions passées en revue, nous allons voir maintenant comment les pouvoirs publics abordent la question des disparités régionales.

Il est clair que la population des régions "faibles" est extrêmement éprouvée et démunie. Dans bon nombre de pays, les habitants de ces régions sont beaucoup plus pauvres que leurs concitoyens habitant des régions plus prospères; le taux de chômage est élevé et les possibilités sont très limitées en ce qui concerne l'emploi. En outre, ces régions qui constituaient des centres d'industrialisation au 19e siècle et où les industries traditionnelles doivent aujourd'hui s'engager dans un vaste processus d'adaptation, se caractérisent généralement par la médiocrité et la vétusté de leur équipement social : les conditions de logement y sont souvent mauvaises, les hôpitaux, les écoles et les réseaux routiers y correspondent rarement aux normes actuelles et ces régions, dans bien des cas, portent cruellement les stigmates de l'état d'abandon où se trouvent aujourd'hui de vastes secteurs industriels jadis prospères. Ces divers éléments se traduisent souvent par un environnement fort peu attrayant qui tend à décourager l'implantation d'industries nouvelles.

Gunnar Myrdal a montre que "si on laissait jouer les forces du marché sans les infléchir par aucune mesure politique, la production industrielle, le commerce, la banque, les assurances, les transports maritimes, bref, presque toutes les activités qui tendent, dans une économie en expansion, à procurer des profits supérieurs à la moyenne - et, par surcroît, la science, les arts, la littérature, l'instruction et la culture en général - se cristalliseraient dans certaines localités et dans certaines régions, transformant ainsi le reste du pays en une sorte de désert".(2) Lorsqu'une région est entrée dans une phase de déclin, la croissance des parties plus prospères du pays tend tout naturellement à drainer les ressources de la région

(1) Herbert Luethy : "France against herself", New York, 1957.
(2) Gunnar Myrdal : "Economic Theory and Underdeveloped Regions".

en cause, contribuant ainsi à la poursuite de son déclin. Abandonnées à elles-mêmes, ces régions sont susceptibles de s'appauvrir encore par rapport au reste du pays; les problèmes sociaux s'y aggravent, le chômage progresse et l'émigration vers les zones prospères entraîne une dépopulation graduelle.

L'intervention du gouvernement est nécessaire pour enrayer ce processus et rétablir l'équilibre économique entre les régions "faibles" et les autres parties du pays. Deux arguments irréfutables justifient cette intervention. Le premier est d'ordre social : en favorisant le développement économique dans les régions "faibles", les gouvernements contribuent activement à faire progresser le niveau de vie de leur population et le nombre des emplois disponibles jusqu'au degré atteint par les principales régions en expansion. Le second, est d'ordre économique : si on laisse une région demeurer dans un état de sous-développement économique, son potentiel de main-d'oeuvre sera notablement sous-employé; en revanche, si l'on parvient à rendre ce potentiel productif, il fera progresser le taux national de croissance économique et, par là même, la prospérité du pays tout entier.

Le dilemme fondamental est de savoir si la politique la meilleure et la plus efficace consiste à favoriser l'implantation d'industries nouvelles dans les régions "faibles" ou à encourager leurs habitants à s'établir dans d'autres parties du pays bénéficiant de meilleures conditions en matière d'emploi, c'est-à-dire de savoir s'il faut faire venir l'usine aux travailleurs ou les travailleurs à l'usine.

Il est clair qu'il existe certaines zones très localisées où l'infrastructure industrielle est singulièrement pauvre et inadaptée et où les perspectives d'un apport de sang neuf grâce à de nouvelles implantations industrielles sont donc extrêmement limitées. En l'espèce, une entreprise de "réhabilitation" pourrait bien être vouée à l'échec et mobiliserait des moyens sans doute susceptibles d'être plus utilement employés. Mieux vaudrait encourager un mouvement de population vers des zones situées de préférence dans la même région "faible", mais où les perspectives de développement sont plus favorables.

Rares sont cependant ces cas désespérés. En règle générale, il n'est pas douteux que pour surmonter les difficultés régionales, la meilleure solution est d'encourager des industries nouvelles à s'établir elles-mêmes dans les zones caractérisées par un chômage élevé, un faible niveau de vie et des industries traditionnelles en déclin. Si on adopte la politique in-

verse et que l'on encourage les travailleurs à aller très loin chercher de l'emploi dans des régions en expansion situées dans d'autres parties du pays, voire du continent, il est certain que les premiers à partir seront ceux que les industriels considèreraient comme les plus aptes à être employés, c'est-à-dire les travailleurs les plus qualifiés, les personnes les mieux instruites et les jeunes. Il est vraisemblable que les gens plus âgés et les travailleurs moins qualifiés resteraient en marge de cette évolution. Privant la région de ses meilleurs éléments, ce type de mouvement migratoire aggrave le processus de son déclin et en fait une zone de moins en moins attrayante pour un essor industriel. Il en résulte un chômage accru et une nouvelle érosion du niveau de vie de la population demeurée sur place. Ce n'est pas là le moyen de résoudre les problèmes régionaux. Pour redonner vie à une région "faible" il est indispensable de créer de nouvelles sources de richesse.

Une forte émigration de la population d'une région en déclin peut en outre contribuer à soulager la congestion dans les zones plus prospères qui ont déjà tendance à être surpeuplées.

Comme nous l'avons vu, la congestion, d'une part, l'existence de zones "faibles" et sous-développées, d'autre part, sont deux aspects d'un même problème : l'inégalité des taux de développement économique.

Une politique régionale tendant à équilibrer les taux de croissance dans un pays ne saurait être efficace que si elle porte sur chacun de ces deux aspects en stimulant le développement des régions "faibles" et en combattant activement la congestion.

Il est au demeurant aisé de comprendre les motifs qui poussent les entreprises à s'implanter dans les zones ayant déjà une forte concentration industrielle. Ces régions prospères seront en effet les principaux marchés qui s'offriront à leurs produits et il y aura souvent avantage à s'installer à proximité de ces marchés pour réduire au minimum les coûts de transport, d'autant que les pôles de développement industriel s'éloignent des industries lourdes traditionnelles. Lorsque l'industrie se concentre dans une zone en expansion, il s'y crée une abondante réserve de main-d'oeuvre qualifiée et les facilités offertes en matière de service y deviennent de plus en plus nombreuses, exerçant ainsi un effet d'attraction dans la mesure où un environnement industriel favorable incite à y créer des activités nouvelles.

Une importante force d'inertie joue également au niveau des choix arrêtés en matière d'implantations industrielles. Une entreprise établie dans une région en expansion aura tendance à se développer dans cette zone, plutôt que de s'établir ailleurs. Selon un récent rapport de l'AELE, "beaucoup d'entreprises sont situées dans tel ou tel lieu pour des raisons purement historiques et elles continuent à s'y développer parce qu'il leur paraît, au moins à court terme, commode d'agir ainsi".(1)

Il ne faut pas oublier que le problème de la dimension optimale s'applique à l'expansion industrielle des villes tout comme à la gestion d'une entreprise. Certaines normes minimales sont requises pour qu'il devienne rentable de fournir bon nombre des services indispensables à l'industrie moderne : chemin de fer et réseau routier complet, écoles et hôpitaux capables de répondre aux besoins, équipements culturels et autres facilités en matière de loisirs. Toutefois, lorsqu'une zone urbaine dépasse certaines dimensions, la congestion s'y installe et devient une source de gaspillages économiques; il est de plus en plus onéreux de la doter d'équipements sociaux et d'une infrastructure industrielle par suite du prix croissant des terrains et de la difficulté matérielle de réaliser ces projets dans un milieu déjà surpeuplé. La congestion est d'ailleurs à l'origine d'autres coûts sociaux considérables : pollution, médiocrité du cadre de vie, perte de temps et d'argent dans le secteur des transports (en particulier les transports routiers).

Un certain nombre d'études ont été effectuées pour essayer de déterminer la taille idéale des cités industrielles. Les spécialistes semblent s'accorder à penser que l'optimum se situe à cet égard entre 150.000 et 600.000 habitants (1). Si ce jugement peut être nuancé dans le cas de telle ou telle agglomération, il n'en demeure pas moins qu'une expansion industrielle entraînant un dépassement de ce maximum est un facteur de concentration excessive et de coûts sociaux élevés, et doit en conséquence être découragée. J'emprunterai à nouveau une citation au rapport de l'AELE : "Une décision en matière d'implantation industrielle peut être bonne pour chaque chef d'entreprise et ne pas l'être pour la collectivité dans son ensemble dès lorsqu'on l'envisage dans le contexte global des décisions prises à cet égard par tous les chefs d'entreprise".(2)

---

(1) EFTA, "Regional Policy in EFTA - Industrial Mobility", 1971.

(2) Cf. Colin Clark in "Econometrica", 1945;
K.S. Lomax in "Journal of the Royal Statistical Society", 1943;
G.M. Nevtze, "Economi Policy and the Size of Cities".

La maîtrise de la congestion constitue donc un aspect essentiel de la politique régionale. Il convient toutefois de préciser que certaines régions, prises isolément, ne sauraient nécessairement être considérées comme étant en totalité frappées ou exemptes de congestion. Me référant à la Grande-Bretagne, je citerai l'exempl des régions les plus peuplées, celles du Sud-Est et celles de l'Ouest des Midlands, où la congestion est vraiment grave dans les agglomérations de Londres et de Birmigham, tandis que d'autres parties de ces mêmes régions en sont relativement épargnées. Inversement, en Ecosse et dans le nord de l'Angleterre, le plus souvent caractérisés par de faibles densités de population et la présence d'industries en déclin, les villes de Glasgow et de Newcastle sont cependant gravement touchées par la congestion. Tout en stimulant le développement économique des régions faibles, il faut veiller à ne pas aggraver les problèmes de congestion qui se posent dans leurs grandes villes.

Pour résumer cet exposé sur le rôle de la politique régionale, je citerai un passage du mémorandum de la Commission sur la politique régionale dans la Communauté :

"L'objectif de procurer un emploi productif à la population active de toutes les régions est une nécessité économique et sociale. Ce n'est qu'en réalisant l'emploi le plus large possible des forces actives de toutes les régions que pourra être assurée une croissance économique soutenue..."

... "La politique régionale doit, en particulier, mettre la population en mesure de concourir à son propre développement en éliminant les causes de l'inertie économique tant par l'extension des réseaux d'établissements d'éducation et de formation professionnelle, que par le développement des possibilités de participation à l'élaboration des décisions, ou encore par un degré de mobilisation et d'utilisation régionales des ressources financières sauvegardant la cohérence des décisions au plan global".

Nous allons maintenant examiner quels sont les instruments de politique régionale utilisés dans la Communauté et le Royaume-Uni et quelle en est l'efficacité.

4. LES INSTRUMENTS DE POLITIQUE REGIONALE

(a) Royaume-Uni

Peu après la seconde Guerre mondiale, on a élaboré au Royaume-Uni une politique régionale dont la structure, dans ses grandes lignes, est demeurée inchangée jusqu'à nos jours, et qui consiste à maîtriser le développement industriel dans les régions souffrant de congestion et à stimuler par des mesures financières d'incitation l'expansion des zones assistées. Ce système est souvent présenté comme étant celui "de la carotte et du bâton". Bien que de nombreuses modifications de détail soient intevenues au fil des ans, l'accent reste toujours placé sur des mesures restrictives, d'une part, des mesures d'incitation, d'autre part. Les mesures actuellement en vigueur sont les suivantes :

Le gouvernement est à même de contrôler le processus de développement régional en délivrant des certificats de développement industriel (Industrial Development Certificates, ou I.D.C.) et des permis de construction de bureaux (Office Development Permits, ou O.D.P.). Dans le Sud-Est et dans les Midlands, toute extension de bureau requiert un tel permis et aucune usine ne peut s'agrandir de plus de 5.000 pieds carrés sans avoir obtenu un tel certificat. Dans d'autres parties du pays, ces permis ne sont pas exigés et ces certificats ne le sont que des industriels désirant agrandir leur usine de plus de 10.000 pieds carrés. Dans le Sud-Est et les Midlands, permis et certificats ne sont que parcimonieusement délivrés pour des extensions de grande nvergure lorsque le taux de sous-emploi est élevé dans les zones assistées; ce facteur a joué un rôle important en amenant des entreprises à s'établir dans les zones assistées.

Il existe en Grande-Bretagne trois type de régions assistées, les zones intermédiaires (Intermediate Areas), les zones de développement (Development Areas), et les zones de développement spécial (Special Development Areas). Toutes bénéficient, en matière de développement industriel, de mesures financières d'incitation à des niveaux qui diffèrent selon le degré d'acuité du problème régional. Il y a des mesures générales d'incitation aux investissements industriels dans toutes les parties du pays et c'est par rapport à ces stimulants qu'il convient d'apprécier l'efficacité des mesures d'incitation spécifiquement régionales. Les investissements affectés à la construction de bâtiments industriels à l'extérieur des zones assistées donnent droit à un dégrèvement fiscal initial de 30% (qui sera ramené à 15% à partir d'avril 1972). Les immobilisations en équipement donnent droit à un dégrèvement fiscal initial de 80%, plus 25% du solde au cours des années ultérieures (à partir d'août 1973, ce dégrève-

ment initial sera ramené à 60%, plus 25% du solde au cours des années ultérieures).

Les zones intermédiaires constituent une nouvelle catégorie de régions assistées, créée en 1970 conformément aux recommandations de la commission Hunt. Ce sont des zones où les problèmes liés au sous-emploi et à la présence d'industries en déclin ne présentent pas un caractère de gravité particulière, mais qui n'ont pas pour autant bénéficié équitablement de la prospérité des principaux centres de croissance de l'économie britannique. Si les problèmes qu'elles posent se situent à mi-chemin de ceux des régions faibles et de ceux des régions à concentration excessive, on a toutefois estimé nécessaire d'y favoriser la croissance et une distribution adéquate des activités industrielles. Les principales zones classées dans cette catégorie sont les Humberside, le bassin minier du Yorkshire, de petits territoires situés dans l'est des Midlands et le nord-est du Lancashire, la bande côtière du sud du Pays de Galles et le sud-ouest du Devonshire. Au cours de la première année, le dégrèvement fiscal au titre de l'équipement y est de 80% comme dans les zones non assistées, mais le dégrèvement fiscal initial au titre des bâtiments industriels y est porté à 40%. En outre, tous les projets industriels intéressants les zones intermédiaires - qu'il s'agisse de projets nouveaux ou de l'extension d'installations existantes - donnent droit à un prêt se montant à 25% du coût de la contruction à réaliser. Pour les firmes venant s'installer pour la première fois dans les zones en question, on a prévu une mesure d'encouragement supplémentaire en portant le montant du prêt à 35% de ce coût.

Les zones de développement sont les régions où le taux de sous-emploi est généralement élevé et qui souffrent du déclin des industries traditionnelles. Elles recouvrent la quasi-totalité de l'Ecosse, le nord de l'Angleterre, le Pays de Galles, et certaines parties du sud-ouest de l'Angleterre qui sont éloignées des principaux courants du développement économique. Dans ces zones, le dégrèvement fiscal pour la première année se monte à 100% au titre des immobilisations en équipements et à 40% au titre de la construction de bâtiments. L'édification de nouveaux bâtiments ouvre le droit à une prime à la construction de 35% (45% dans le cas de projets nouveaux dans la zone intéressée). En outre, dans le secteur des produits finis, il est accordé aux industriels établis dans ces zones, une prime régionale d'emploi d'1,50 livre sterling par semaine pour chaque emploi masculin (elle est d'un montant moins élevé pour les emplois offerts aux femmes et aux jeunes). Il est prévu que ces primes cesseront d'être accordées à compter de septembre 1974.

Depuis 1967, les parties des régions faibles qui connaissent les problèmes de sous-emploi les plus aigus ont été érigées en zones de développement spécial. Il s'agissait à l'origine des zones les plus durement éprouvées par les fermetures de mines, mais on a inclus depuis lors dans cette catégorie d'autres parties de zones de développement où persistait un taux élevé de sous-emploi. Dans ces zones de développement spécial, il existe une mesure d'encouragement supplémentaire sous forme d'une prime d'exploitation se montant à 30% du coût des salaires et traitements versés au cours des trois premières années d'exploitation au titre d'un projet industriel nouveau.

Dans les zones intermédiaires et les zones de développement, les entreprises désireuses de réaliser des projets nouveaux dans la zone intéressée ont le choix entre deux formules : occuper gratuitement pendant une période de deux ans des locaux industriels appartenant au Board of Trade, ou bénéficier d'une prime à la construction . Dans les zones de développement spécial, elles peuvent occuper les locaux gratuitement pendant cinq ans si elles préfèrent cette formule à celle de la prime à la construction et de la prime d'exploitation.

Dans toutes les zones assistées, il est octroyé des primes destinées à financer le coût de la formation et du transfert des travailleurs. Dans les zones de développement et dans les zones de développement spécial, les entreprises peuvent également disposer de primes de déplacement et de primes destinées à des fins générales.

La province autonome d'Irlande du Nord, où se pose le plus grave problème régional du Royaume-Uni, offre une plus large gamme de mesures financières d'incitation pour encourager le développement industriel. Outre les mesures d'incitation normalement prévues pour les zones de développement, il y est offert des primes dont le montant s'échelonne entre 20 et 40% du coût des machines et équipements nouveaux et entre 35 et 55% du coût des bâtiments neufs, pour financer les projets considérés comme particulièrement utiles à la région. Il existe également des primes destinées au financement du transfert d'usines dans la région, et de leur mise en exploitation.

Dans tout le Royaume-Uni, des primes peuvent être obtenues des autorités locales afin d'améliorer l'infrastructure industrielle et d'éviter que les installations industrielles ne soient laissées à l'abandon. La construction de nouvelles routes (ainsi que d'hôpitaux, d'écoles, etc...) constitue un poste très important dans les programmes de dépenses publiques tant au niveau national qu'à l'échelon local. Bien que ces dépenses ne s'insèrent nullement dans un cadre spécifique d'assistance régionale,

les principaux bénéficiaires en sont généralement les zones assistées, celles qui ont l'infrastructure la plus pauvre et qui sont le plus laissées à l'abandon. En conséquence, les dépenses de ce genre tendent naturellement à se concentrer dans les régions assistées.

(b) France

Les trois principaux objectifs de la politique régionale française sont la décentralisation des activités industrielles et commerciales hors de la région parisienne où la concentration est excessive, l'implantation d'industries nouvelles dans les régions où les industries traditionnelles sont en déclin - en particulier les bassins miniers du Nord, du Pas-de-Calais et de la Lorraine, et les zones d'industrie textile des Vosges - et enfin la création d'industries modernes dans les régions agricoles sous-développées de l'Ouest et du Sud-Ouest.

La politique régionale a fait partie intégrante de la planification économique nationale au cours de la dernière décennie. Le quatrième plan, lancé en 1962, a assigné un taux de développement à chaque région dans le cadre de la croissance nationale.

Le contrôle du développement industriel dans les régions les plus encombrées est un des moyens les plus importants dont dispose la politique regionale en France. Toute construction industrielle de plus de 1 000 m2 dans la région parisienne et la région lyonnaise est subordonnée à la délivrance d'une autorisation du ministère de l'Equipement. En outre, les fonctions des divers services gouvernementaux centralisés dans la région parisienne font l'objet d'un examen constant afin de déterminer quels sont ceux qui pourraient être transférés avantageusement dans d'autres parties du pays. Des indemnités de décentralisation peuvent être accordées aux entreprises qui décident de quitter la région parisienne; dans le cas des entreprises industrielles, ces crédits se montent à 60% du total des dépenses nécessitées par le transfert.

Dans les régions faibles, l'implantation d'industries nouvelles est encouragée par l'octroi de primes de développement industriel ou d'adaptation industrielle dont le taux peut se monter jusqu'à 25% pour les installations nouvelles, et jusqu'à 15% pour les extensions d'installations existantes. Ces aides vont en majeure partie aux quatre "zones spéciales de conversion" où l'on espère parvenir à créer de nouveaux pôles de croissance : Nantes - St.Nazaire, Bordeaux, Limoges et Montpellier. Dans les

régions de développement, le Fonds de développement économique et social peut accorder des prêts au taux réduit de 6% pour des périodes de dix à quinze ans et les sociétés de développement régional peuvent prendre des participations à concurrence de 35% du capital d'une société pour une durée maximum de quinze ans.

Les aides fiscales comprennent une exonération totale ou partielle de la patente pendant un délai maximum de cinq ans dans les programmes de décentralisation et de développement régional, un amortissement exceptionnel de 25% sur les immobilisations réalisées dans les régions de l'Ouest et une réduction du droit de mutation frappant les opérations immobilières d'achats de terrains ou de bâtiments dans les programmes de décentralisasion et de conversion.

Dans certaines parties de l'Ouest de la France, il est accordé des aides financières permettant d'abaisser le prix du terrain jusqu'à 6,-frs. le m2. Le gaz naturel est distribué à prix réduit dans le Sud-Ouest, et il y a des bonifications du prix de l'énergie électrique au bénéfice des entreprises s'installant en Bretagne. Les frais de formation professionnelle peuvent en outre être partiellement remboursés aux entreprises établies dans les régions insuffisamment développées.

Dans le cadre d'une tentative visant à rendre les régions faibles plus attrayantes pour un nouveau développement industriel, "un certain nombre de sociétés d'économie mixte se sont constituées en France afin de procéder à de grands aménagements régionaux, soit dans le domaine agricole, soit en matière touristique, soit encore pour la production et la distribution d'énergie hydro-électrique. De tels travaux ont ainsi été réalisés, ou sont en cours de réalisation, en Provence, dans le Languedoc et dans le Sud-Ouest".(1)

(c) Allemagne

La politique régionale de la République fédérale vise à faciliter la solution des problèmes qui se posent dans les régions essentiellement agricoles, les zones frontalières et les régions minières. Ainsi, on a créé depuis 1958 un certain nombre de centres de développement ayant pour objet "d'absorber les migrants ruraux à l'aide du développement industriel des petites et moyennes villes situées dans les zones rurales à une distance suffisante des grandes agglomérations et de faire contrepoids à l'attraction exercée par celles-ci".(1)

---

(1) "Une politique régionale pour la Communauté".

Les principaux moyens de cette politique régionale sont les suivants :

(i) subventions à l'investissement s'échelonnant entre 10% du montant total investi pour des projets de rationalisation industrielle et 25% pour l'établissement de nouvelles entreprises;

(ii) prêts à faible taux d'intérêt aux entreprises industrielles, pouvant couvrir jusqu'à la moitié du montant total investi;

(iii) subventions pour l'aménagement de terrains industriels jusqu'à concurrence de 60% du coût de l'opération;

(iv) indemnisation de frets pour des entreprises désavantagées par leur proximité de la frontière de la zone Est;

(v) bonification pour investissements à raison de 10% du montant investi, au moyen d'allègements fiscaux;

(vi) effort du Gouvernement fédéral et de Länder pour favoriser l'amélioration de l'équipement industriel des diverses régions en consacrant d'importants investissements aux infrastructures.

(d) Italie

Dans son programme économique quinquennal pour la période 1966/1970, le Gouvernement italien a fixé comme l'objectif à atteindre en une période de 15 à 20 ans, le rattrapage du retard pris par les régions les moins développées - et en particulier le Mezzogiorno - sur les régions les plus développées. Comme nous l'avons vu, les problèmes régionaux de l'Italie du Sud sont les plus graves qui se posent en Europe occidentale.

Le plus important des organismes d'aide aux régions meridionales est la "Cassa per il Mezzogiorno", créée en 1950 pour favoriser la modernisation de l'infrastructure, de l'agriculture et de l'industrie. Les principaux moyens d'aide aux régions sont les suivants :

(i) des subventions en capital jusqu'à concurrence de 20% des investissements en bâtiments industriels et de 30% des investissements en machines et équipements;

(ii) des crédits à taux d'intérêt réduit;

(iii) exonération de l'impôt sur les sociétés, pendant une période de 10 ans, pour les entreprises qui s'établissent dans le Mezzogiorno;

(iv) abattement de 50% sur l'impôt sur le chiffre d'affaires, les taxes frappant le carburant automobile et certains tarifs de transport ferroviaire.

Pour compléter ce système de mesures d'incitation, le Gouvernement alloue maintenant au Mezzogiorno 40% au moins du total des investissements du secteur public, qui comprend les industries nationalisées dont le rôle est considérable dans l'économie italienne.

Le Mezzogiorno est un ensemble si vaste qu'il a paru prudent d'y concentrer le développement industriel dans un certain nombre de cites favorables, plutôt que de disperser à l'excès les moyens disponibles pour des opérations trop ponctuelles. En collaboration avec la Commission des Communautés européennes, cette théorie a pu déboucher sur la notion d'un grand pôle intégré de développement industriel pour lequel on a retenu le triangle Bari-Tarente- Brindisi.

Il existe également des mesures régionales d'incitation tendant à stimuler le développement industriel dans les provinces agricoles du nord et du centre de l'Italie, mais elles sont en règle générale moins importantes que celles dont bénéficie le Mezzogiorno.

(e) Belgique

Bien que les autorités belges se soient généralement engagées à aider les régions les moins développées, les objectifs de la politique régionale selon le document intitulé "Une politique régionale pour la Communauté", n'ont jamais été clairement définis.

La bonification d'intérêt constitue le principal instrument d'aide régionale. Des primes en capital peuvent également être octroyées pour financer de nouveaux projets industriels; elles peuvent atteindre jusqu'à 30% du coût des bâtiments industriels et 10% de celui des machines et équipements. Pour les investissements dans les zones de développement, l'assiette fiscale peut être calculée selon un taux d'amortissement plus rapide; il faut également citer une exonération décennale du précompté immobilier.

(f) Pays-Bas

La politique régionale néerlandaise vise à développer les régions qui sont encore largement tributaires de l'agriculture, à créer des industries nouvelles dans les zones touchées par la récession charbonnière et le déclin de l'industrie textile, et à limiter la congestion dans les principales agglomérations.

L'amélioration des infrastructures régionales constitue la pierre angulaire de la politique régionale et la majeure partie des moyens financiers mis en oeuvre à cet effet a été consacrée aux provinces agricoles du nord. La création de nouveaux établissements industriels dans les régions de dé-

veloppement bénéficie d'une prime en capital pouvant atteindre jusqu'à 25% du montant investi, et qui est fonction de la surface bâtie. Il existe également un abattement de 50% sur le prix d'achat des terrains acquis pour agrandir des installations industrielles, et des bonifications d'intérêt peuvent être accordées au Limbourg.

(g) Politique régionale de la Communauté

En matière de politique régionale, les mesures en vigueur dans les différents Etats membres sont complétées par un certain nombre d'instruments mis en oeuvre par la Communauté.

En premier lieu, le F.E.O.G.A., section orientation, contribue par des fonds communautaires au financement de projets d'amélioration des structures dans le secteur agricole. L'aide accordée au titre de ce programme se monte à l'heure actuelle à 100 millions de livres par an et les principaux bénéficiaires en sont naturellement les régions agricoles à bas revenus d'Italie du Sud, de France et d'Allemagne.

En deuxième lieu, le Fonds social européen couvre 50% des coûts de conversion professionnelle et de relogement des travailleurs qui changent d'emploi. Le Fonds est également susceptible de contribuer au maintien du salaire des travailleurs lorsqu'une société cesse ses activités dans une industrie en déclin pour s'orienter vers un nouveau secteur. Toutefois, ce genre de situation étant extrêmement rare, le Fonds n'a encore effectué aucune opération à ce titre. En ce qui concerne les opérations de conversion professionnelle et de relogement, le Fonds a versé de 1960 à 1966 au total 43 millions de dollars pour concourir à la conversion professionnelle de plus de 200;000 travailleurs et au relogement de 300.000 travailleurs.

En troisième lieu, la Banque européenne d'investissement, créée pour contribuer, conformément à l'article 130 du Traité de Rome, "au développement équilibré et sans heurts du Marché commun", joue un rôle important dans le développement régional de la Communauté. Elle aide les Etats membres en concourant au financement de projets régionaux portant generalement sur l'amélioration des infrastructures. Jusqu'à la fin de 1967, elle a avancé au total 1.000 millions de dollars et ses moyens de financement ont été portés depuis lors à 1.500 millions de dollars. La B.E.I. a joué un rôle majeur dans le financement d'un pôle de développement au Mezzogiorno, dans le triangle Bari-Tarente-Brindisi.

Enfin, le Traité de Paris a investi la Communauté européenne du charbon et de l'acier de pouvoirs lui permettant d'aider les producteurs de charbon en difficulté, de concourir à la résorbtion du sous-emploi dans les industries du charbon et de l'acier et de favoriser, dans ces secteurs, le réemploi de la main-d'oeuvre devenue excédentaire. Le Traité a prévu une aide dans les secteurs de la "réadaptation" et de la "reconversion"; il s'agit, dans le premier cas, de donner une nouvelle formation aux travailleurs et d'assurer leur relogement, et dans le second, d'avancer des capitaux aux industries susceptibles d'employer la main-d'oeuvre excédentaire libérée par les industries du charbon et de l'acier. De 1954 à 1967, la CECA a couvert à concorrence d'environ 100 millions de dollars les coûts "sociaux" résultant de la récession charnonnièreet, dans une moindre mesure, ceux qu'entraînaient les difficultés de l'industrie sidérurgique. De 1960 à 1967, elle a en outre avancé 100 millions de dollars pour favoriser le développement d'industries nouvelles dans les bassins miniers.

5. L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE REGIONALE

Il est très difficile d'apprécier les incidences de ces diverses mesures sur les problèmes régionaux. Les données statistiques, insuffisamment précises ou trop fragmentaires, se prêtent rarement à une analyse exhautive des progrès accomplis. Etant donné par surcroît que ces mesures de politique régionale sont en vigueur et sont effectivement appliquées, il n'est pas facile de dire comment se présenterait la situation si elles n'existaient pas.

L'arsenal des mesures de politique régionale prises dans la plupart des pays d'Europe occidentale est cependant très vaste, et il importe de savoir si, en règle générale, les importants moyens ainsi mis en oeuvre ont ou non permis d'enregistrer quelque succès. Pour les pays de la Communauté, un certain progrès ressort des statistiques présentées par la Commission dans le document intitulé "Une politique régionale pour la Communauté" et dans une étude publiée en 1971.(1)

En France, l'augmentation du revenu par habitant dans la région parisienne a été en moyenne de 7,3% par an entre 1962 et 1967, contre 7,2% pour l'ensemble du pays, ce qui ne reflète qu'un modeste accroissement de richesse dans la capitale par rapport à la moyenne nationale. En 1967, le revenu moyen par habitant représentait à Paris 155% de la moyenne nationale, en revanche, il n'en représentait que 90% dans la région de 'Est et tombait même de 87% à 85% dans l'Ouest.

Onze des 21 régions de programme françaises ont enregistré durant cette période une réduction du revenu moyen par habitant par rapport à la moyenne nationale. Les zones ainsi touchées ont été généralement les région agricoles du Midi et de l'Ouest, et celles du Nord-Est où les industries traditionnelles sont en déclin (Nord, Lorraine). La zone ayant le plus faible revenu par habitant en 1962 - Midi-Pyrénées - a enregistré en 1967, par rapport à la moyenne nationale, un chiffre plus médiocre encore (80% au lieu de 81%).

En Italie, les progrès ont été relativement plus sensibles. Le P.N.B. par habitant dans les régions industrielles du Nord-Ouest est passé de 153% de la moyenne nationale en 1957 à 140% en 1969. Dans le Sud, il est

---

(1) "L'évolution régionale dans la Communauté"

passé de 61% de la moyenne nationale à 68% en 1969. Une certaine amélioration a également été enregistrée dans la plupart des régions, à l'exception de la Sardaigne, où la régression a été sensible.

S'il est certes réconfortant de constater ces progrès concernant les problèmes aigus qui se posent au Mezzogiorno, il n'en demeure pas moins que cette région continue à connaître d'immenses difficultés. Les résultats obtenus tiennent en effet partiellement à la lenteur de l'accroissement démographique, consécutive à un fort courant migratoire en direction du Nord. Il importe de rappeler qu'en Calabre, la région la plus pauvre, le revenu moyen par habitant n'atteint encore que 50% de la moyenne italienne, ou 33% de la moyenne pour l'ensemble de la Communauté.

En Allemagne de l'Ouest, des progrès considérables ont été accomplis dans la réduction de disparités régionales déjà peu accusées en matière de revenu. Les taux de croissance ont été généralement moins élevés dans les centres industriels que dans les régions agricoles, de sorte qu'en 1970, par rapport à la moyenne nationale, l'écart extrême entre les 4 principales zones géographiques n'a pas dépassé 7 points (96,5% dans le Sud et 103,5% dans l'Ouest).

La plupart des régions où le revenu moyen par habitant était inférieur à la moyenne nationale en 1957 ont enregistré depuis lors des progrès relatifs. Toutefois, une région - celle de la Sarre - a vu se développer un problème particulier, lié à la récession charbonnière. En Sarre, le PNB par habitant est tombé de 97% de la moyenne nationale en 1957 à 80% seulement en 1968, pour remonter ensuite légèrement (87% en 1970).

La situation en Belgique se caractérise par les progrès constants de la région flamande et un déclin permanent de la région wallone. En Wallonie, le PNB était supérieur à la moyenne nationale en 1957; il n'en représentait plus que 90% en 1966 et 87% en 1968. La situation s'est en revanche améliorée dans la région flamande, où le PNB par habitant est passé de 87% de la moyenne nationale en 1957 à 94% en 1968. Cette opposition met clairement en lumière les problèmes liés au déclin du bassin minier et des zones agricoles de la Wallonie. Il semble que les moyens de politique régionale utilisés en Belgique ne soient pas assez puissants pour faire face à ces difficultés.

Le revenu moyen dans la région bruxelloise est demeuré très constant, variant entre 140% et 145% de la moyenne nationale.

Aux Pays-Bas, on a enregistré an cours des dernières années une légère progression du revenu par habitant dans l'Ouest industrialisé aux dépens d'autres parties du pays, mais cette évolution n'a cependant pas notablement accru les disparités régionales. Les régions qui ont vu le revenu par habitant régresser par rapport à la moyenne nationale entre 1960 et 1968 sont celles de Groningue, de Drenthe et de Zélande (principalement agricoles), ainsi que le Limbourg (zone d'extraction charbonnière). Encore faut il signaler qu'en valeur absolue, les taux de croissance ont été élevés dans toute la Hollande pendant cette période, ce qui tend à masquer les problèmes des régions ayant un revenu par habitant relativement faible.

S'agissant maintenant du problème de la congestion dans les principales agglomérations industrielles de la Communauté, on a généralement pu enregistrer au cours des années 60 une certaine diminution du taux d'accroissement de la population de ces zones urbaines. En Allemagne, la population des grandes régions industrielles de Hambourg, de Brême et de la Rhénanie du Nord-Westphalie s'est nettement moins accrue pendant les années 60 que durant les années 50 en dépit d'une légère accélération de la croissance démographique de la République fédérale dans son ensemble. C'est ainsi que la population de Hambourg est resté absolument constante depuis 1961.

La politique française tendant à limiter l'expansion de Paris s'est traduite par un ralentissement de l'accroissement de la population dans la capitale et ses environs au cours de la dernière décennie par rapport aux années 50, et cela malgré une augmentation du taux national de croissance démographique. Toutefois, le taux de croissance à Paris demeure supérieur à la moyenne nationale, de sorte que la densité de population continue de s'accroître sur ce territoire exigu.

En Italie, l'augmentation de la population sur le plan national entre 1950 et 1970 s'est répartie entre toutes les régions, mais le courant migratoire du Sud vers le Nord-Ouest industrialisé s'est poursuivi.

En Belgique, le taux d'accroissement de la population dans la région de Bruxelles a fortement augmenté au cours des années 60. En revanche, la croissance de la population aux Pays-Bas s'est ralentie dans les régions industrielles de l'Ouest, y freinant ainsi la congestion.

Au Royaume-Uni, il apparaît que le taux de chômage - principal indicateur des disparités régionales - dans les trois régions les moins développées, abstraction faite de l'Irlande du Nord (l'Ecosse, le Pays de Galles et le Nord de l'Angleterre) a approximativement doublé de 1960 à 1971 (voir tableau G).

Il est ainsi passé de 3,6% à 6,2% en Ecosse, de 2,7% à 5,0% au Pays de Galles et de 2,9% à 6,3% dans le nord de l'Angleterre. Le taux de chômage a également doublé dans le Sud-Est de l'Angleterre, région pourtant prospère, où il est de passé de 1% en 1960 à 2% en septembre 1971. Les taux respectifs de chômage de l'Ecosse et du Nord, d'une part, et du Pays de Galles, d'autre part, demeurent donc respectivement trois fois et deux fois et demie plus importants que celui du Sud-Est. C'est dire que la politique régionale n' a pas réussi en Grande-Bretagne à réduire si peu que ce soit l'écart entre les régions les plus riches et les régions les moins développées.

Les mesures d'incitation aux investissements jouent un rôle majeur dans la politique régionale au Royaume-Uni. Bien qu'on ne dispose pas d'une analyse d'ensemble concernant les investissements industriels ventilés par région, les chiffres relatifs à la délivrance de certificats de développement industriel (voir tableau H) donnent une idée approximative de la répartition régionale des montants investis en construction d'usines. Ce tableau montre que le potentiel industiel dont la réalisation a été approuvée en Ecosse, au Pays de Galles et dans le Nord, a triplé de 1962 à 1969, tandis que, dans les régions à forte concentration du Sud-Est et des Midlands de l'Ouest, il n'y a eu à cet égard aucune progression au cours de la même période.

Les chiffres relatifs aux primes versées aux investisseurs indiquent également qu'une part importante des nouveaux investissements s'est portée sur les trois régions insuffisamment développées, qui ont reçu 36% du montant total des primes accordées pendant l'exercice 1968-1969.

Le fait qui se dégage toutefois le plus nettement de ces statistiques est que la région recevant le plus de primes à l'investissement et bénéficiant le plus largement des autorisations de constructions industrielles, est celle du Sud-Est. Peut-être faut-il maintenat y réduire quelque peu le niveau du développement afin de promouvoir une activité accrue dans les zones assistées.

La conclusion d'ensemble de la présente analyse sera nécessairement assez prudente. Il semble toutefois que les mesures de politique régionale n'ont pas permis de réduire l'écart entre régions riches et régions pauvres tant en France qu'en Belgique ou en Grande-Bretagne. Si certains progrès ont été accomplis en Italie, les problèmes qui se posent dans ce pays dont cependant toujours aussi graves.

Encore faut-il signaler que les hommes et la prospérité semblent avoir une tendance naturelle à se concentrer toujours davantage dans les principaux centres de croissance industrielle de chaque pays, au détriment des régions excentriques. Bien que la politique régionale ne soit pas encore parvenue dans chaque pays à réduire les disparités régionales, il semble, dans une large mesure, justifié de dire qu'elle a au moins permis de stabiliser la situation et d'empêcher le retard de certaines régions de s'aggraver. C'est là un succès considérable, qui doit être salué comme tel.

La politique régionale semble avoir été sensiblement plus efficace en matière de lutte contre la congestion des plus grandes agglomérations. En règle générale, on a toutefois estimé qu'il s'agissait là d'un objectif secondaire de la politique régionale et des mesures spécifiques n'ont été prises à cet égard qu'en France et en Grande-Bretagne.

En dépit de tous les résultats obtenus en ce qui concerne le ralentissement de la progression de la population dans les grandes agglomérations, celles-ci continuent pourtant de connaître une congestion sans cesse accrue. Au demeurant, si le fossé entre régions riches et régions pauvres ne s'est généralement pas creusé, il reste que les problèmes de la pauvreté, du sous-emploi, de la médiocrité des conditions et des niveaux de vie continuent à se poser dans les régions insuffisamment développées.

D'une façon générale, la technologie, la croissance économique et le niveau de vie progressent; il est donc probable que le phénomène de la congestion sera de plus en plus sensible. En tout état de cause, il semble que les habitants des régions insuffisamment développées seront de plus en plus soucieux de leur propre bien-être et qu'ils réclameront un rattrapage constant du retard qui les pénalise, par rapport aux régions plus prospères, en matière de revenu et de chances de réussite.

On ne saurait donc se borner à stabiliser la situation, comme on l'a fait jusqu'à présent. Sans doute aurons-nous besoin, à l'avenir, d'un arsenal plus complet de mesures de politique régionale.

6. POUR UNE POLITIQUE REGIONALE PLUS ENERGIQUE

Si l'on entend accélérer le rythme de la croissance économique dans les régions insuffisamment développées, il faut inciter un plus grand nombre d'entreprises à y créer des activités. Nous avons vu que si la politique régionale est parvenue à stabiliser l'écart en matière de revenu entre régions riches et régions pauvres, elle n'a pas réussi à le réduire. Le développement industriel drainé vers ces régions a été suffisant pour éviter une dégradation de la situation, mais non pour porter la croissance économique à un rythme véritablement soutenu qui permettrait aux régions les moins développées de se hisser au niveau des plus prospères.

En dépit des diverses mesures régionales d'incitation dont dispose chaque pays de l'Europe occidentale - et qui ont dans certains d'entre eux une importance considérable - l'expansion industrielle continue pour une très large part de se concentrer dans les principales zones de croissance. De prime abord, il semble difficile de comprendre pourquoi un plus grand nombre d'industries ne vont pas s'installer dans les régions insuffisamment développées. En revanche, on voit mieux pourquoi les entreprises s'implantent effectivement dans les principaux centres industriels ou y étendent leurs activités.

J'ai déjà abordé le problème de la localisation des industries. Les avantages qu'une société peut retirer de son implantation dans un grand centre de croissance industrielle sont évidents :

- elle sera située à proximité de son principal marché, ce qui réduira au minimum l'incidence des coûts de transports au stade de la distribution;

- elle pourra se procurer une main-d'oeuvre qualifiée dont la formation aura été assurée sur place grâce au développement d'un puissant ensemble industriel;

- elle sera sans doute installée à proximité de ses fournisseurs de pièces détachées et de matières premières ou, à défaut, d'un port capable d'assurer le débarquement du matériel importé;

- les plus grandes agglomérations industrielles ont généralement, en matière de transport, les meilleures liaisons tant avec les autres régions du territoire national qu'avec les pays d'outre-mer;

- les grandes agglomérations sont en principe celles qui offrent le plus de ressources sur le plan social et culturel et qui bien souvent disposent des meilleurs services sociaux pour assurer le bien-être des salariés;

- enfin, bon nombre d'industries prestataires de services sont établies dans les principaux centres de croissance ou dans leurs zones d'attraction.

Ces services jouant un rôle essentiel en raison de l'aide qu'ils apportent aux entreprises dans bon nombre de secteurs, une société aura souvent tout intérêt à s'établir ou à étendre ses activités en des lieux où est offerte une gamme complète de services : établissements financiers, compagnies d'assurance, agences de publicité et de promotion des ventes, spécialistes de l'esthétique industrielle, techniciens compétents pour la réparation et la maintenance des équipements, etc. Un chef d'entreprise peut également avoir intérêt à être installé à une distance raisonnable de ses concurrents afin de pouvoir suivre les progrès qu'ils accomplissent et observer de près l'évolution du marché .

Une société établie en dehors des principaux centres de croissance peut s'estimer de ce fait réellement désavantagée. Elle peut être handicapée par son isolement des principaux marchés et des fournisseurs de pièces détachées, par l'insuffisance numérique de la main-d'oeuvre locale et par manque d'information sur les faits nouveaux qui interviennent dans les grands secteurs industriels. Si une entreprise réalise des économies incontestables en s'implantant dans de grands centres industriels, il n'est pas douteux non plus qu'en étendant ses activités dans un site déjà bien équipé, ou à proximité, une société réalise d'indéniables économies structurelles.

Cela dit, nous avons vu que des coûts tout à fait réels sont également liés à l'extension d'activités dans des zones où la concentration est déjà excessive. C'est la collectivité dans son ensemble qui supporte les coûts résultant de la médiocrité de l'environnement, de la détérioration des conditions de vie par le manque d'espace, de la saturation des voies de communication et des conséquences funestes de tous ces facteurs sur la santé physique et mentale des populations. Mais certains coûts très lourds sont également à la charge de chaque chef d'entreprise. Certains sont directement mesurables; c'est ainsi que les salaires, le prix du terrain et des loyers sont généralement plus élevés dans les zones à forte concentration que dans les régions insuffisamment développées, la différence pouvant parfois atteindre des proportions considérables. Si les coûts indirects sont difficiles à chiffrer, leurs effets n'en sont pas moins sensibles. Chaque entreprise voit ses frais de transport lourdement grevés par la lenteur du trafic; chacun de ses employés effectue de longs déplacements entre son domicile et son lieu de travail, sollicitant à l'excès la capacité des transports publics et du réseau routier; les conditions de vie et de travail des ouvriers dans une zone de forte concentration ne sont pas de nature à permettre les meilleures prestations en matière d'efficacité et de qualité du travail; enfin, l'environnement peut avoir des incidences préjudiciables sur la santé et le bien être des travailleurs.

Il est très probable que si une entreprise était en mesure de déterminer les coûts nombreux et divers auxquels, directement ou non, la congestion l'expose, il lui apparaîtrait que ces charges excèdent les économies structurelles qui découleraient de son insertion dans une grande agglomération industrielle. Tout bien pesé, une extension en dehors de telles zones industrielles peut très souvent constituer "le meilleur placement". Il importe au premier chef, avant toute décision en matière d'implantation, de procéder à une analyse comparative globale des profits et coûts susceptibles d'en résulter tant pour la collectivité que pour l'entreprise. L'industrie peut jouer un rôle important en tenant compte des économies réelles que permettraient des choix judicieux en matière d'implantation. Les avantages et inconvients des grands centres industriels doivent être complètement examinés et comparés avec ceux - y compris les mesures financières d'incitation - que présente une installation dans une zone assistée. Si l'industrie parvient à orienter ses calculs dans ce sens et à regarder au-delà des coûts immédiats qu'implique le choix de tel site de préférence à tel autre, il est probable qu'un courant nouveau et dynamique engendrera un développement industriel accru dans les régions.

Un rôle majeur pourrait être joué à cet égard par les organisations industrielles, y compris les employeurs et les syndicats, afin de favoriser une réorientation de la politique d'implantation, compte tenu de tous les facteurs en cause. On pourrait organiser des cours à l'intention des cadres responsables de la stratégie de l'entreprise, et lancer des campagnes d'information qui mettent en lumière l'importance d'une approche globale des problèmes que pose à une société sa politique d'implantation. Les questions qui s'y prêtent pourraient être étudiées du point de vue des syndicats.

Après avoir examiné l'importance du concours que l'industrie peut elle-même apporter à l'accélération du développement économique dans les régions assistées en arrêtant des décisions qui tiennent pleinement compte des coûts liés à la congestion, il faut dire que la responsabilité première de la promotion du développement régional appartient nécessairement au gouvernement. C'est lui, en effet, qui élabore les objectifs et met en oeuvre les mesures de la politique régionale.

J'ai déjà fait valoir que nous avons bes in, dans toute l'Europe occidentale, d'une gamme de mesures de politique régionale plus énergique et plus complète. Je souhaite examiner à présent la nécessité d'une approche concertée des problèmes régionaux et indiquer, comme base de discussion, un certain nombre de domaines spécifiques sur lesquels pourrait porter une telle politique.

La Commission des Communautés européennes a cru pendant quelques années à l'absolue nécessité d'une nouvelle initiative dans le domaine de la politique régionale. En 1968, M. Jean Rey, président de la Commission, disait que "la politique régionale doit être à la Communauté ce que le coeur est au corps humain. De même que le coeur pompe le sang qui irrigue toutes les parties du corps, la politique régionale doit viser à réanimer la vie économique dans les régions qui en ont été frustrées". La Commission estimait qu'il fallait suivre un cours rigoureux pour parvenir à surmonter les problèmes régionaux de l'Europe et qu'il importait pour la Communauté d'adopter une attitude commune face aux difficultés régionales. En 1969, M. Hans von der Groeben, membre de la Commission chargé de la politique régionale, déclarait que "non seulement les différences structurelles dans nos Etats membres sont préjudiciables à tous et à chacun, mais elles compromettent le développement même du Marché Commun".

Toujours en 1969, la Commission publiait son mémorandum sur la politique régionale, qui comportait une proposition de décision du Conseil relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional. Les dispositions proposées étaient les suivantes :

(i) La Commission procède régulièrement avec chaque Etat membre à un examen de la situation des régions et elle établit des plans de développement pour celles qui en ont le plus besoin;

(ii) La Commission a la faculté de recommander aux Etats membres des modalités d'action particulières afin de parvenir à une meilleure coordination des mesures de politique régionale dans toute la Communauté, et plus spécialement dans les régions frontalières;

(iii) Il peut être accordé des bonifications d'intérêt pour les prêts octroyés par la Banque européenne d'investissement. Il est institué un Fonds de bonifications pour le développement régional, qui est chargé de gérer ces mesures d'incitation;

(iv) Il est institué un Comité permanent de développement régional composé de représentants de chaque Etat membre et de la Commission. Ce Comité examine les perspectives et programmes généraux de politique régionale élaborés par le Etats membres et peut formuler tous avis à cet égard.

(v) La Commission et les Etats membres procèdent régulièrement à un examen portant sur l'ampleur des moyens financiers affectés au développement régional, afin de s'assurer qu'ils sont adéquats;

(vi) Pour que les industriels soient pleinement informés des possibilités et des mesures d'incitation qui leur sont offertes s'ils désirent établir ou étendre leurs activités dans les régions insuffisamment développées, la Commission fait en sorte que les renseignements nécessaires soient largement diffusés et que les milieux intéressés soient pleinement consultés sur les questions de développement régional.

En permettant de procéder régulièrement et sans discontinuer à l'examen des problèmes régionaux, ces propositions renforceraient considérablement les moyens d'action de la politique régionale à l'échelon de la Communauté. Il faut toutefois considérer ces dispositions comme une timide approche des problèmes de déséquilibre régional. Bien qu'elles puissent aboutir à une plus large consultation et à une meilleure coordination des mesures en vigueur dans toute la Communauté, elles ne constituent pas un très grand progrès vers l'adoption d'une politique commune.

S'il faut reconnaître qu'il est impossible d'avancer rapidement à cet égard, il importe de rappeler qu'une politique régionale commune deviendra une nécessité primordiale à mesure que la Communauté s'approchera de l'objectif de l'union économique et monétaire. Dans l'état actuel des choses, un pays ayant de graves difficultés de balance des paiements garde en pratique la faculté de dévaluer sa monnaie et de restaurer ainsi l'équilibre de son commerce extérieur. Dans le cadre d'une union monétaire, il devient impossible de recourir à ce moyen. Dans l'hypothèse d'une monnaie unique, il faut considérer les différents Etats membres comme une région d'une Communauté plus vaste, et la politique régionale doit être assez énergique pour fournir des solutions à tout problème grave de déséquilibre qui pourrait surgir et pour lequel une dévaluation, en d'autres circonstances, pourrait être envisagée comme le moyen d'action le plus approprié.

Outre qu'elle deviendra de plus en plus nécessaire, une approche commune des problèmes régionaux est au demeurant hautement souhaitable. La thèse selon laquelle, dans un pays donné, la croissance économique et le niveau de vie dans leur ensemble progresseront si l'on parvient à sollici-

ter pleinement les ressources sous-employées des régions insuffisamment développées, est encore mieux fondée si on l'envisage au niveau communautaire. S'il est possible de mettre en oeuvre toutes les ressources des dix pays membres dans le cadre d'une politique concertée et coordonnée tendant à surmonter les problèmes régionaux de la Communauté dans son ensemble, il est probable que des solutions seront trouvées plus rapidement et qu'elles seront plus efficaces.

L'adoption d'une attitude commune face aux problèmes régionaux dans la Communauté européenne me paraît être de la plus haute importance. Tout progrès vers la suppression des déséquilibres régionaux sera bénéfique tant pour chaque Etat membre que pour la Communauté dans son ensemble. Nous devons toutefois veiller à ce que l'idéal d'une politique commune ne se traduise pas par une vision étroite et rigide des problèmes complexes que pose le développement régional. S'il existe des similitudes évidentes entre les problèmes régionaux de divers pays européens (par exemple les bassins miniers en déclin et les régions agricoles sous-développées) il n'empêche que les difficultés propres à telle ou telle région sont étroitement liées à ses caractères - climatiques, géographiques et culturels - et qu'il faut donc, dans une certaine mesure, les considérer comme uniques et particuliers à la région intéressée. Aussi importe-t-il de faire preuve de souplesse - au stade de l'action comme à celui de l'interprétation, au niveau national comme au niveau communautaire - dans la façon de traiter les problèmes régionaux, pour être ainsi en mesure de s'attaquer efficacement aux difficultés locales.

Je pense que la plus importante des diverses propositions de la Commission en matière de politique régionale est celle qui concerne l'institution d'un Comité permanent de développement régional. C'est une nécessité vitale que de créer à l'échelon communautaire une telle tribune où seront échangées des idées et des informations, et où l'on élaborera des recommandations portant sur des mesures concrètes. Ce Comité jouera le rôle d'un trait d'union entre les régions dans la recherche commune d'un développement économique plus rapide et mieux équilibré.

Pour compléter la proposition de la Commission, je suggérerais qu'après sa création, ce Comité demande sans tarder aux Etats membres d'expliquer d'une manière complète leurs objectifs de politique régionale, d'exposer le détail des dispositions actuellement en vigueur et de toutes mesures complémentaires qui pourraient être jugées nécessaires pour la réalisation

de leurs objectifs, et de fournir une estimation du coût de cette politique. Le Comité pourrait alors examiner ces rapports, dégager les points de convergence, et peut-être recommander l'adoption effective de moyens d'action communs dans les diverses zones où les méthodes mises en oeuvre présentent de grandes similitudes. Sans aucun doute, le Comité étudierait dans quelle proportion les programmes de développement régional seraient financés par des ressources communautaires.

Le moment venu, le Comité se pencherait certainement sur le problème d'une ligne d'action commune quant à l'ampleur de l'aide accordée pour encourager le développement industriel dans les régions, de telle sorte que si deux régions insuffisamment développées appartenant à deux pays différents connaissent des problèmes largement similaires, elles bénéficient de concours eux aussi largement similaires, et que les progrès vers l'élimination de déséquilibres régionaux s'accomplissent partout à peu près au même rythme.

Dans ce contexte, il peut être utile d'examiner une suggestion qui a été formulée de temps à autre au Royaume-Uni et qui, en matière de politique régionale, prévoit la division de l'ensemble du territoire en quatre types de zones : zones de développement, zones intermédiaires, zones "neutres" et zones de concentration excessive (1).

Les mesures tendant à stimuler - ou à freiner - les investissements pourraient alors être directement adaptées aux besoins de quatre types de régions, par exemple au moyen d'une taxe budgétaire ou d'une subvention. L'emploi dans les zones de concentration excessive serait taxé à un taux élevé, et il le serait à un taux moindre - ou ne le serait pas du tout - dans les zones "neutres". L'emploi dans les zones de développement bénéficierait d'une subvention appréciable, qui serait moins élevée pour les zones intermédiaires. Il n'est pas exclu qu'une politique conforme à ce schéma présente un certain intérêt dans une Communauté élargie. Il n'y a évidemment aucune raison, dans le cadre d'un tel système, de ne pas retenir un plus grand nombre de zones. Ainsi, il pourrat être tout à fait judicieux de classer le Mezzogiorno dans une catégorie spéciale qui bénéficierait des mesures d'incitation les plus considérables de toute l'Europe occidentale. Je reconnais qu'aux termes du Traité de Rome, la validité d'une subvention directe à l'emploi est quelque peu sujette à caution; il serait d'ailleurs possible d'appliquer aux diverses zones un autre système de mesures tendant à stimuler - ou à freiner - les investissements.

---

(1) Voir par exemple le rapport Hunt sur les zones intermédiaires (Point de vue de la minorité, présenté dans le rapport du professeur Brown) et l'étude du parti travailliste intitulée "Regional Planning Policy".

Ce système s'inspirerait de l'esprit dans lequel le Conseil, sur proposition de la Commission, a arrêté en octobre 1971 une décision distinguant entre régions périphériques et régions centrales et limitant à 20% du montant investi, la valeur de toute mesure d'incitation à l'investissement venant s'ajouter, dans les régions centrales, aux aides nationales ordinaires. Les régions périphériques sont le Mezzogiorno, l'Ouest et le Sud-Ouest de la France, Berlin-Ouest et les régions frontalières allemandes, toutes les autres zones étant classées dans la catégorie des régions centrales.

Je voudrais aborder maintenant, en tant qu'observateur attentif du développement régional en Europe, un certain nombre de propositions de mesures spécifiques qui me viennent à l'esprit. Nous avons vu que si les mesures de politique régionale adoptées en Grande-Bretagne et dans les pays de la Communauté ont enrayé, dans une large mesure, le processus d'élargissement du fossé entre régions riches et régions pauvres, elles n'ont généralement pas permis à cet égard de réduire l'écart entre les unes et les autres. La solution des problèmes posés par le déséquilibre régional semble donc appeler une action plus énergique. Si l'on entend triompher de la tendance naturelle de la croissance à se concentrer dans les grandes agglomérations industrielles et à leur périphérie, il semble nécessaire de prendre des mesures plus fermes pour stimuler la croissance dans les régions insuffisamment développées et la freiner dans les zones de concentration excessive.

Je présente simplement ces suggétions comme quelques exemples de domaines où peuvent s'offrir des perspectives favorables pour un renforcement du dispositif existant en matière de politique régionale européenne. Un vaste problème se pose, qui comporte toute une série de questions particulières.

Ainsi, nous avons déjà vu que les problèmes de nombreuses régions sont liés à la récession des industries charbonnières qui a commencé vers 1955 et s'est constamment poursuivie depuis lors. Cela vaut pour la Grande-Bretagne, la France et la Belgique et, dans une moindre mesure, pour l'Allemagne et les Pays-Bas. Depuis quelques mois, l'opinion publique est toutefois de plus en plus préoccupée par la précarité et par le coût de l'énergie, en raison des bouleverssements intervenus sur le marché des produits pétroliers pendant l'hiver 1970/1971 et des fortes hausses de prix imposées par les pays producteurs de pétrole. Il est désormais largement admis qu'une contribution substantielle des ressources énergétiques locales constitue probablement le moyen le plus efficace d'assurer des fournitures d'énergie qui soient suffisantes pour faire face à la croissance rapide des besoins

de l'Europe occidentale[1]. Le charbon demeure la principale source d'énergie dont dispose l'Europe. Une politique concertée de stabilisation de la production charbonnière dans toute l'Europe occidentale présenterait donc un grand intérêt à un double titre. En premier lieu, elle garantirait une plus grande sécurité en matière énergétique. En second lieu, elle mettrait un terme à la récession des régions charbonnières, limitant ainsi considérablement l'ampleur des problèmes qui s'y posent. Je pense qu'il s'agit là d'un des choix les plus utiles que nous puissions faire à l'heure actuelle en matière de politique régionale.

Nous avons vu à quel point il importe de créer une infrastructure sociale et industrielle adéquate dans les régions insuffisamment développées. Je crois que cet objectif gardera une importance primordiale et qu'aucun effort ne devra être épargné pour accroître l'activité dans ce domaine. A mesure que l'environnement industriel d'une région s'améliore, un nombre croissant d'entreprises inclinent à s'y implanter.

Toutes les régions de la Communauté bénéficient à l'heure actuelle d'aides diverses accordées au titre de la politique agricole commune. Il est de fait que le soutien au secteur agricole représente la majeure partie du budget annuel de la Communauté. Sur un budget total de 3.055 millions de dollars en 1971, le Fonds Européen d'orientation et de garantie agricole aura reçu 2.650 millions de dollars, soit 86%. Moins de 10% des moyens du Fonds seront allés à la section orientation, au titre de l'amélioration des structures agricoles, le solde servant à soutenir les cours des produits agricoles de la Communauté. Je pense qu'il sera peut-être bientôt temps de penser à effectuer dans une plus large mesure ce concours financier à l'encouragement du développement industriel dans les zones où une très forte proportion de population est employée dans le secteur agricole, et à diminuer relativement l'effort consenti en faveur d'un soutien direct à l'agriculture. En effet, c'est précisément pour être restées très largement tributaires de l'agriculture et n'avoir connu qu'une progression très lente de leur infrastructure industrielle, que certaines régions ont aujourd'hui un développement économique insuffisant.

L'objectif incontesté de la politique régionale est d'accélérer le rythme de la croissance industrielle dans les régions insuffisamment développées. Lorsqu'une région demeure essentiellement agricole, il en résulte inévitablement que nombre de travailleurs quittent la terre pour l'industrie. Aussi le

---

(1) On trouvera une analyse plus complète de l'importance d'une politique énergétique faisant appel aux ressources locales dans "Ressources énergétiques pour l'Europe occidentale", document publié par l'Association européenne pour le charbon, 1971.

constant apporté à l'agriculture dans ce type de région apparaît-il, du point de vue de la politique régionale, comme anti-économique.

Depuis la publication de son Mémorandum sur la Politique Régionale (1969), la Commission a approfondi ses études régionales et proposé, en octobre 1971, que 250 millions de dollars soient dépensés au cours des cinq prochaines années pour aider les employeurs, à raison de 1.500 dollars pour chaque nouvel emploi industriel créé à l'intention d'un agriculteur ou d'un de ses enfants. L'adoption de cette mesure constituerait un nouveau progrès notable dans la promotion de la croissance économique des régions agricoles insuffisamment développées; il est toutefois probable que cette disposition, intrinsèquement, sera encore insuffisante. Il importe au premier chef d'affecter des ressources notablement accrues, tant au niveau de la Communauté qu'à l'échelon national, à la solution des problèmes régionaux par l'accélération du rythme de la croissance industrielle des régions insuffisamment développées. Si on tarde à le faire, les déséquilibres sociaux et économiques s'accuseront encore et auront pour effet de compromettre gravement la croissance et le bien-être de la Communauté dans son ensemble.

TABLEAU A

STATISTIQUES REGIONALES BRITANNIQUES

(Sauf indication contraire, les chiffres cités se rapportent à l'année 1969)

Région	Part en % de la superficie totale du Royaume-Uni	Part en % de la population totale du Royaume-Uni	Evolution de la population entre 1961 et 1969 (en %)	Densité de population (Nombre d'habitants par Acre)	Taux de chômage (sept.71)	Part en % du secteur agricole dans le nombre tot. d'emplois	Revenu moyen par habitant en 1967-1968 (en milliers de livres)	Revenu moyen par habitant par rapport à la moyenne du Royaume-Uni
Nord	7,9	6,0	+ 3,1	0,7	6,3	1,6	1,09	0,94
Yorkshire et Humberside	5,8	8,7	+ 3,9	1,4	4,3	1,5	1,11	0,96
Midlands de l'Est	5,0	6,0	+ 7,8	1,1	3,3	2,3	1,15	0,99
Est Anglia	5,1	3,0	+ 11,3	0,5	3,2	8,3	1,11	0,96
Sud-Est	11,2	31,1	+ 5,8	2,5	2,0	1,2	1,26	1,09
Sud-Ouest	9,7	6,7	+ 8,6	0,6	3,4	3,3	1,13	0,97
Pays de Galles	8,5	4,9	+ 3,4	0,5	5,0	1,5	1,10	0,95
Midlands de l'Ouest	5,3	9,3	+ 8,1	1,6	5,6	1,2	1,18	1,02
Nord-Ouest	3,3	12,2	+ 3,4	3,4	4,5	0,5	1,10	0,95
Ecosse	32,3	9,3	+ 0,2	0,3	6,2	3,0	1,09	0,94
Midlands du Nord	5,8	2,7	+ 6,0	0,4	8,8	1,9	0,98	0,84
TOTAL ROYAUME-UNI	100,0	100,0	+ 5,2	0,9	3,9	1,7	1,16	1,00

Extrait de : "Regional Statistics", n° 6, 1970

TABLEAU B

STATISTIQUES REGIONALES FRANCAISES

(Sauf indication contraire, les chiffres cités se rapportent à l'année 1968)

Régions	Part en % de la superficie totale	Part en % de la population totale	Evolution de la population entre 1958 et 1968 (en %)	Densité de population (nombre d'habitants par km^2)	Taux de chômage	Part du secteur agricole dans le nombre total d'emplois	P.N.B. par habitant, en dollars (1962)	P.N.B. par habitant par rapport à la moyenne nationale
PARIS	2,2	18,8	+ 17,1	781	1,9	1,1	1.558	1,30
BASSIN PARISIEN -	26,8	18,3	+ 9,3	63	1,1	18,4		
Haute-Normandie	2,3	3,0	+ 12,2	123			1.563	1,31
Basse-Normandie	3,2	2,5	+ 6,4	72			994	0,83
Picardie	3,6	3,2	+ 10,0	82			1.230	1,03
Champagne	4,7	2,6	+ 9,4	50			1.087	0,91
Bourgogne	5,8	3,0	+ 6,8	48			979	0,82
Région centrale	7,2	4,0	+ 10,5	52			995	0,83
NORD	2,3	7,6	+ 7,9	309	1,8	8,3	1.298	1,09
OUEST -	15,6	13,1	+ 5,8	77	1,2	29,5		
Bretagne	5,0	5,0	+ 4,5	91			863	0,72
Pays de la Loire	5,9	5,2	+ 8,1	81			1.012	0,85
Poitou-Charentes	4,7	2,9	+ 4,0	58			904	0,75
EST -	8,8	9,4	+ 9,6	98	1,1	11,9		
Lorraine	4,3	4,5	+ 7,9	97			1.288	1,08
Alsace	1,5	2,9	+ 11,5	171			1.207	1,01
Franche-Comté	3,0	2,0	+ 11,0	62			1.159	0,97
SUD-EST -	19,1	10,8	+ 6,6	52	1,8	25,2		
Limousin	3,1	1,5	- 1,0	43			946	0,79
Aquitaine	7,6	4,9	+ 8,1	60			1.130	0,94
Midi-Pyrénées	8,4	4,4	+ 7,6	48			891	0,74
CENTRE EST -	12,8	11,5	+ 12,6	83	1,3	14,2		
Auvergne	4,8	2,6	+ 4,0	51			1.000	0,84
Rhône-Alpes	8,0	8,9	+ 15,5	102			1.242	1,04
REGION MEDITERRANEENNE	12,4	10,5	+ 20,6	78	3,2	13,7		
Languedoc	5,0	3,5	+ 14,4	63			987	0,82
Provence-Côte d'Azur	5,8	6,6	+ 23,7	106			) 1.158	0,97
Corse	1,6	0,4	+ 27,9	24			)	
TOTAL	100,0	100,0	+ 11,3	92	1,6	14,7	1.196	1,00

Sources : "Statistiques régionales"
"Statistiques de base de la Communauté"

TABLEAU C

STATISTIQUES REGIONALES ALLEMANDES

(Sauf indication contraire, les chiffres cités se rapportent à l'année 1968)

Régions	Part en % de la superficie totale	Part en % de la population totale	Evolution de la population entre 1958 et 1968 (en %)	Densité de population (nombre d'habitants par km^2)	Taux de chômage	Part du secteur agricole dans le nombre total d'emplois	P.N.B. par habitant, en dollars (1962)	P.N.B. par habitant par rapport à la moyenne nationale
SCHLESWIG- HOLSTEIN	6,3	4,2	+ 11,2	162	1,2	12,0	1.700	0,84
HAMBOURG	0,3	3,0	+ 1,0	2.440	0,3	2,1	3.484	1,73
BERLIN-OUEST	0,2	3,5	- 3,7	4.460	0,9	0,5	2.143	1,06
BREME	0,1	1,3	+ 11,5	1.866	0,9	1,1	2.563	1,27
BASSE-SAXE -	19,1	11,7	+ 7,7	148	1,1	14,5	1.758	0,87
Hanovre	2,6	2,5	+ 6,9	238			2.142	1,06
Hildesheim	2,1	1,6	+ 3,4	186			1.573	0,78
Lunebourg	4,4	1,8	+ 13,6	96			1.912	0,95
Stade	2,7	1,0	+ 7,1	92			1.312	0,65
Osnabrück	2,5	1,3	+ 10,2	123			1.717	0,85
Aurich	1,3	0,7	+ 11,4	127			1.339	0,66
Brunswick	1,3	1,4	+ 1,5	276			1.754	0,87
Oldebourg	2,2	1,4	+ 10,7	154			1.642	0,81
RHENANIE DU NORD - WESTPHALIE -	13,7	28,0	+ 9,9	498	0,9	4,5	2.098	1,04
Düsseldorf	2,2	9,3	+ 7,9	1.026			2.340	1,16
Cologne	1,6	4,0	+ 21,0	610			2.393	1,19
Aix-la-Chapelle	1,3	1,7	+ 12,6	327			1.698	0,84
Münster	2,9	4,0	+ 8,8	329			1.767	0,88
Detmold	2,6	2,9	+ 11,1	268			1.956	0,97
Arnsberg	3,1	6,1	+ 5,8	487			1.925	0,95
HESSE -	8,5	8,8	+ 14,8	253	0,4	7,1	2.113	1,05
Darmstadt-Wiesbaden	4,8	6,6	+ 16,8	334			2.230	1,10
Kassel	3,7	2,2	+ 9,4	147			1.770	0,88
RHENANIE-PALATINAT -	8,0	6,0	+ 8,9	184	0,7	14,6	1.643	0,81
Coblence-Montabaur	3,3	2,3	+ 10,2	166			1.540	0,76
Trèves	1,9	0,8	+ 3,5	100			1.277	0,63
Hesse-Rhénane-Palatinat	2,8	2,9	+ 9,4	264			1.803	0,89
BADEN WURTTEMBERG	14,4	14,4	+ 17,8	244	0,4	9,6	2.102	1,04
Wurtemberg (Nord)	4,2	5,6	+ 18,1	321			2.369	1,17
Bade (Nord)	2,1	3,1	+ 15,3	366			2.169	1,08
Bade (Sud)	4,0	3,1	+ 18,7	186			1.815	0,90
Wurtemberg (Sud)	4,1	2,6	+ 18,8	158			1.782	0,88
BAVIERE	28,4	17,2	+ 12,5	147	1,0	16,3	1.855	0,92
Haute-Baviere	6,6	5,3	+ 21,7	197			2.222	1,10
Basse-Baviere	4,3	1,7	+ 4,3	93			1.330	0,66
Haut-Palatinat	3,9	1,6	+ 9,0	98			1.486	0,74
Haute-Franconie	3,0	1,8	+ 3,9	148			1.747	0,87
Franconie moyenne	3,1	2,4	+ 10,3	193			1.997	0,99
Basse-Franconie	3,4	2,0	+ 11,5	137			1.571	0,78
Souabe	4,1	2,5	+ 12,1	145			1.842	0,91
SARRE	1,0	1,9	+ 10,5	440	1,5	2,3	1.659	0,82
TOTAL	100,0	100,0	+ 10,7	243	0,8	9,4	2.017	1,00

Sources : Office statistique des Communautés Européennes - Statistiques régionales de la Communauté Européenne - Statistiques de base de la Communauté Européenne

TABLEAU D

STATISTIQUES REGIONALES ITALIENNES

1968

Régions	Part en % de la superficie Totale	Part en % de la population totale	Evolution de la population de 1958 à 1968 (en %)	Densité de population (nombre d'habitants par km^2	Taux de chômage	Part en % du secteur agricole dans le nombre total d'emplois	P.N.B. par habitant en dollars	P.N.B. par habitant par rapport à la moyenne nationale
NORD-OUEST -	11,2	11,7	+ 12,9	184	2,2	16,5		
Piémont	8,3	8,0	+ 13,9	169			1.847	1,33
Val d'Aoste	1,1	0,2	+ 10,2	33			1.759	1,27
Ligurie	1,8	3,5	+ 10,7	344			1.870	1,35
LOMBARDIE	7,8	15,3	+ 16,8	345	1,9	7,3	2.050	1,48
NORD-EST -	13,1	11,3	+ 4,6	153	2,4	22,5		
Trentin-Haut-Adige	4,5	1,5	+ 8,6	61			1.293	0,93
Vénétie	6,0	7,5	+ 4,3	221			1.366	0,99
Frioul-Vénétie-Julienne	2,6	2,3	+ 1,5	161			1.411	1,02
EMILIE-ROMAGNE	7,3	7,1	+ 5,0	172	2,7	26,8	1.622	1,17
CENTRE -	14,5	10,3	+ 3,4	136	2,9	23,3		
Toscane	7,5	6,4	+ 5,9	149			1.528	1,10
Ombrie	2,8	1,4	- 2,0	93			1.264	0,91
Marches	3,2	2,5	+ 0,4	140			1.171	0,84
LATIUM	5,7	8,5	+ 21,1	265	4,2	14,7	1.481	1,07
CAMPANIE	4,5	9,5	+ 11,3	378	4,3	27,4	916	0,66
ABRUZZES-MOLISE -	5,0	2,8	- 2,8	101	4,6	42,2		
Abruzzes	3,4	2,2	- 1,2	112			929	0,67
Molise	14,6	0,6	- 7,7	76			744	0,54
SUD -	14,6	11,7	+ 4,3	142	5,1	41,7		
Apulie	6,3	6,7	+ 6,7	186			910	0,66
Basilicate	3,3	1,2	- 0,6	63			789	0,57
Calabre	5,0	3,8	+ 1,7	137			682	0,49
SICILE	8,4	9,0	+ 4,8	189	5,7	31,5	912	0,66
SARDAIGNE	7,9	2,8	+ 8,1	62	4,8	32,7	941	0,68
TOTAL	100,0	100,0	+ 8,7	179	3,2	22,9	1.386	1,00

Sources : Statistiques régionales
Statistiques de base de la Communauté

TABLEAU E

STATISTIQUES REGIONALES NERLANDAISES

(Sauf indication contraire, les chiffres cités se rapportent à l'année 1968)

Régions	Part en % de la superficie totale	Part en % de la population totale	Evolution de la population de 1958 à 1968 (en %)	Densité de la population (nombre d'habitants par km^2)	Taux de chômage	Part en % du secteur agricole dans le nombre total d'emplois	P.N.B. par habitant en dollars (1965)	P.N.B. par habitant par rapport à la moyenne nationale
NORD -	24,3	10,8	+ 10,8	156	2,9	17,0		
Groningue	6,6	4,0	+ 8,9	212			1.253	0,94
Frise	10,4	4,0	+ 8,7	136			1.131	0,85
Drenthe	7,3	2,8	+ 16,9	134			1.030	0,78
EST (compris les polders du Zuyderzee)	27,7	18,7	+ 18,8	235	1,4	11,0		
Overijssel (y compris les polders du Zuyderzee)	13,7	7,1	+ 19,3	181			1.217	0,92
Gueldre	14,0	11,6	+ 18,4	288			1.134	0,86
OUEST -	20,6	46,5	+ 11,0	787	0,7	4,6		
Utrecht	3,8	6,1	+ 18,3	562			1.176	0,89
Hollande (Nord)	7,9	17,4	+ 9,4	766			1.509	1,14
Hollande (Sud)	8,9	23,0	+ 10,3	902			1.524	1,15
SUD -	27,4	23,8	+ 16,8	304	2,0	9,0		
Zélande	7,4	2,4	+ 6,6	112			1.228	0,93
Brabant septentrional	14,0	13,7	+ 20,3	343			1.268	0,96
Limbourg	6,0	7,7	+ 14,1	448			1.204	0,91
TOTAL	100,0	100,0	+ 13,5	349	1,4	8,1	1.326	1,00

TABLEAU F

STATISTIQUES REGIONALES BELGES

(Sauf indication contraire, les chiffres cités se rapportent à l'année 1968)

Régions	Part en % de la superficie totale	Part en % de la population totale	Evolution de la population de 1958 à 1968 (en %)	Densité de la population (nombre d'habitants par km^2)	Taux de chômage	Part en % du secteur agricole dans le nombre total d'emplois	P.N.B. par habitant en dollars (1965)	P.N.B. par habitant par rapport à la moyenne nationale
REGION DU NORD (Flandre) -	41,2	47,0	+ 5,9	397	2,5	7,0		
Flandre orientale	9,8	13,6	+ 3,8	439			1.574	0,83
Flandre occidentale	10,3	11,0	+ 0,4	334			1.762	0,93
Anvers	9,4	15,8	+ 8,6	532			2.096	1,10
Limbourg	7,9	6,7	+ 16,0	266			1.368	0,72
REGION DU SUD (Wallonie)	55,2	30,6	+ 2,8	187	3,3	7,0		
Hainaut	12,4	13,8	+ 4,4	352			1.588	0,83
Namur	12,0	4,0	+ 3,5	104			1.572	0,83
Liège	12,7	10,5	+ 1,0	263			2.012	1,06
Luxembourg	14,5	2,3	+ 0,5	50			1.354	0,71
BRABANT (Bruxelles)	3,6	22,4	+ 11,4	640	1,8	2,6		
Brabant	11,0						2.454	1,29
TOTAL	100,0	100,0	+ 6,0	316	2,6	6,2	1.902	1,00

Sources : Statistiques régionales et
Statistiques de base de la Communauté

TABLEAU G

ROYAUME - UNI
TAUX REGIONAUX DE CHOMAGE

	1960	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Sept. 1971
Régions Assistées								
Ecosse	3,6	3,0	2,9	3,9	3,8	3,7	4,3	6,2
Nord	2,9	2,6	2,6	4,0	4,7	4,8	4,8	6,3
Pays de Galles	2,7	2,6	2,9	4,1	4,0	4,1	4,0	5,0
Autres Régions								
Yorkshire + Humberside (a)	1,0	1,1	1,2	2,1	2,6	2,6	2,9	4,3
Midlands de l'Est (a)	1,0	0,9	1,1	1,8	1,9	2,0	2,3	3,3
Midlands de l'Ouest	1,0	0,9	1,3	2,5	2,2	2,0	2,3	5,6
East Anglia	1,0	1,3	1,4	2,1	2,0	1,9	2,1	3,2
Sud-Est	1,0	0,9	1,0	1,7	1,6	1,6	1,7	2,0
Sud-Ouest (a)	1,7	1,6	1,8	2,5	2,5	2,7	2,3	3,4
Nord-Ouest (a)	1,9	1,6	1,5	2,5	2,5	2,5	2,7	4,5
Totaux								
Grande-Bretagne	1,6	1,4	1,5	2,4	2,4	2,4	2,6	3,9
Irlande du Nord	6,7	6,1	6,1	7,7	7,2	7,3	7,0	8,8

(a) certaines parties de ces régions sont également assistées.

TABLEAU H

ROYAUME - UNI

CONSTRUCTIONS DE BATIMENTS INDUSTRIELS

(ayant donné lieu à l'octroi de certificats de développement industriel)

en millions de pieds carrés

Régions	1962	1969
Régions assistées		
Ecosse	3,7	9,1
Nord	3,0	9,9
Pays de Galles	2,1	8,3
Autres régions		
Yorkshire & Humberside	2,4	10,7
Midlands de l'Est	2,2	4,1
Midlands de l'Ouest	3,7	5,9
East Anglia	1,8	4,0
Sud-Est	11,8	13,9
Sud-Ouest	2,4	4,2
Nord-Ouest	4,4	10,6
Grande-Bretagne	37,3	80,7

Remarque : en 1962 on accordait généralement peu d'autorisations de construire des bâtiments industriels.

RAPPORT DE MARIO DIDO

Secrétaire national de la CGIL

sur le sujet suivant :

Les conditions nécessaires pour les investissements des entreprises des différents Etats membres s'orientent principalement vers les régions moins développées de la Communauté.
Fonction de l'industrie et des pouvoirs publics

++++++++++

INTRODUCTION

Si nous considerons l'objet de cette conférence qui est de rechercher les rapports existant au niveau communautaire entre un certain nombre de problèmes économiques, sociaux et politiques et le développement industriel, nous nous apercevons que le problème du développement ne peut plus être étudié uniquement en termes quantitatifs, c'est-à-dire sur la base du taux plus ou moins élevé de croissance du revenu national, mais qu'il faut aller au-delà de ce type d'indices agrégés pour voir quelles réalités, quelquefois insoupçonnées par certains ou délibérément ignorées, se cachent derrière ceux-ci.

Il faut donc élargir le débat aux aspects qualitatifs concernant précisément le mode de production, aux aspects de la distribution, aux consequences d'un certain "développement" sur l'environnement, sur le niveau et la qualité de vie.

Notre intention n'est pas ici d'approfondir ces aspects (ce que feront d'autres rapporteurs) ni de traiter tous les aspects quantitatifs du développement industriel.

Nous sommes au contraire convaincus que le progrès et le développement économiques dépende de plus en plus de l'industrialisation.

L'écart existant entre le développement quantitatif et le développement qualitatif est, à notre avis, indiqué clairement par les taux peu élevés d'activité et d'emploi, par les formes pathologiques de sous-emploi de larges fractions de la main-d'oeuvre qui est mise en marge du système, par la présence de transferts sociaux énormes visant à attenuer la différence croissante entre la participation au processus de production et la participation à la distribution.

Tant en ce qui concerne le processus à l'intérieur d'un système économique qu'en ce qui concerne le processus d'intégration internationale, le problème qui est toujours actuel est celui de savoir ce qu'il faut produire, comment le produire et pour qui le produire. Ces derniers aspects qui sont généralement négligés dans le cadre d'un système économique national n'ont jamais été pris en considération par les principaux auteurs et journalistes en ce qui concerne l'intégration internationale.

Comme par le passé, nous estimons que ces problèmes doivent être au centre de nos préoccupations, de celles des gouvernements et des institutions communautaires.

En effet, il est important de se demander également à propos de l'intégration qui fait l'intégration et au bénéfice de qui s'opère l'intégration. (1)

Au niveau national et international, il est nécessaire de sortir des limites étroites de l'efficacité et de la productivité de l'entreprise imposées par le profit privé pour se référer à des concepts plus larges comme ceux de productivité sociale. C'est seulement de cette façon que l'on pourra évaluer correctement les coûts et les bénéfices de certains phénomènes économiques et de certains processus de développement normalement évalués en termes exclusivement quantitatifs.

Dans le cadre de ce vaste ensemble de problèmes complexes, nous chercherons à déterminer brièvement l'ampleur de l'écart structurel existant entre les différentes régions de la Communauté.

---

(1) Voir S. Perroux, Intégration économique. Qui intègre? Au bénéfice de qui s'opère l'intégration? Dans Economies appliquées, 1966.

Nous analyserons donc très brièvement certains aspects de la théorie et de la politique de développement régional, en les mettant en relation avec les problèmes de la théorie et de la politique de l'intégration internationale, et dans notre cas, européenne.

Nous travaillerons à cet égard en partant de l'hypothèse fondamentale qu'il existe une analogie entre le développement interrégional et le développement international dans le cadre d'un système que nous qualifierons grosso modo de système d'économie mixte et nous mettrons en relief l'insuffisance de certaines constructions théoriques qui continuent toutefois à peser d'un grand poids sur les conceptions nationales et communautaires en matière de politique économique.

Nous verrons dans quelles limites ces conceptions ont influencé et influencent les programmes de politique régionale et structurelle de la Communauté, en nous livrant à une analyse critique des principaux documents sur les politiques sectorielles et sur les sujets plus généraux comme la politique régionale qui, à notre avis, englobe toutes les politiques sectoirelles et la politique économique en général, ainsi que du rapport Werner en raison des implications importantes qu'il a sur le plan institutionnel et du caractère ambitieux des objectifs qu'il se propose.

Nous chercherons à établir les raisons pour lesquelles les investissements productifs ne se dirigent pas vers les régions les moins développées (Mezzogiorno, France méridionale et occidentale, etc.), mais se concentrent de plus en plus dans les régions les plus développées ou dites "centrales".

Nous chercherons à démontrer que cette situation est le résultat du fonctionnement automatique du mécanisme économique au niveau national et international et qu'au niveau communautaire, le problème est aggravé par la faiblesse et l'insuffisance des instruments existants et des instruments prévus pour mener une politique de réequilibrage et de développement.

Dans le but de parvenir à un développement plus équilibré et plus harmonieux, conformément aux indications de l'article 2 du traité de Rome, nous chercherons à établir quel devrait être, à notre avis, le rôle des entreprises publiques et des entreprises privées, le rôle et la responsabilité des autorités politiques au niveau régional, national et communautaire.

Pour l'instant, il est nécessaire avant tout de disposer de nouveaux instruments plus efficaces de politique régionale au niveau national et à plus forte raison au niveau communautaire si l'on veut que dans le futur la Communauté commence à avoir un rôle propre, efficace et non pas marginal, dans l'affrontement des graves problème qui se posent à la société européenne.

Ces instruments, disons-le dès maintenant, doivent être gradués et differenciés suivant le type de région, suivant le type d'investissement.

Dans le même but, nous indiquerons les lignes fondamentales d'une stratégie syndicale au niveau régional, national et communautaire qui tienne compte de la portée et de la gravité des problèmes considerés et vise à créer les conditions requises pour la participation des travailleurs et pour un processus différent et plus juste d'intégration communautaire et internationale.

DONNES SUR LES DIFFERENCES STRUCTURELLES ENTRE LES REGIONS DE LA COMMUNAUTE

Au cours de l'automne 1971, l'Office Statistique des Communautés européennes a publié un bilan analytique de l'évolution régionale dans la Communauté.

Si l'on met à part les aspects techniques relatifs à la mesure de l'écart entre les régions développées et les régions moins developpées, on constate en principe que, malgré les efforts déployés

jusqu'ici, cet écart tend à augmenter au lieu de diminuer. Les phénomènes de concentration de la population dans les zones plus développées se poursuivent : de 1950 à 1969, les régions de l'Allemagne méridionale, la région parisienne et les régions de l'Italie du Nord-Ouest ont vu leur population passer respectivement de 15,4 à 19,4 millions, de 7 à 9,5 millions et de 11,3 à 14,6 millions d'habitants. Par ailleurs, des régions comme le Nord de l'Allemagne, l'Ouest de la France et le Nord-Est de l'Italie ont vu leur population augmenter moins vite que dans le reste de la Communauté.

La région où l'exode de la population a été le plus important et revêtu véritablement l'aspect d'une émigration de masse, a été le Mezzogiorno italien. On a calculé que dans les années '60, 183,000 personnes en moyenne ont quitté annuellement le Mezzogiorno. Contrairement à ce que l'on pouvait attendre, plus de 60 % de la population a émigré vers des pays n'appartenant pas à la Communauté, alors que par ailleurs la majeure partie des travailleurs immigrés des pays membres provient de pays autres que ceux de la Communauté.

Alors que le total des personnes employées dans le secteur agricole de la Communauté était proche de 30 millions d'unités en 1950, il avait baissé de moitié environ en 1960 pour atteindre 11,5 millions en 1968.

En ce qui concerne la part du secteur agricole dans l'emploi total en 1950, les pays extrêmes étaient l'Italie (43,9 %) et la Belgique (12,6 %) et vers 1968 cette part était respectivement de 21,9 % pour le premier pays et de 6,1 % pour le second pays. La Communauté interprète ces chiffres comme une réduction de l'écart dans le secteur; pour nous, il ne s'agit que d'une réduction apparente, car des données ainsi ramenées en pourcentages sont peu significatives. En effet, ces pourcentages cachent des données absolues

très différentes dont la comparaison a une tout autre portée. Il reste la réalité du fait que de larges masses sont encore employées dans l'agriculture; il reste encore la réalité du fait que ce résultat a été obtenu par le moyen le plus coûteux, c'est-à-dire l'emigration qui, comme on l'a dit et en tout cas pour les années '60, s'est faite à 60 % vers les pays n'appartenant pas à la Communauté.

L'Italie et la France restent les pays où la part de la population agricole est la plus importante; ce sont aussi ces pays qui comptent le plus grand nombre de zones périphériques où la part de l'emploi agricole est importante, soit 13 régions pour l'Italie et 11 pour la France.

L'emploi dans le secteur industriel est passé pour la Communauté dans son ensemble de 26 millions (en 1950) à 31 millions en 1960, en se stabilisant à ce dernier niveau (42,7 %) au cours de la période 1960-1968.

Au cours des deux périodes, la part du secteur secondaire dans l'emploi total a augmenté dans tous les pays, sauf en Belgique au cours de la première période où elle est tombée de 49 % (1947) à 47,7 % (1961) et à 43,4 % en 1969 et en Allemagne au cours de la seconde période où elle est tombée de 49 % en 1961 à 47,9 % en 1968.

Au niveau des grandes zones géographiques, on a constaté qu'en 1950 les régions où la part du secteur secondaire dans l'emploi total était importante se concentraient dans trois grandes aires, la première allant du Nord de la France à Brunowick en passant par le Benelux et la Ruhr, la deuxième de la Lorraine à la Basse-Franconie, la troisième comprenant principalement la Lombardie; en 1968, par suite du développement du secteur industriel dans les zones intermédiaires, ces trois grandes aires avaient fusionné.

Le nombre de personnes occupés dans le secteur tertieire est passé de 23 millions en 1950 à 28 millions en 1960 et à 30 millions en 1968; la part du secteur tertieire dans l'emploi total aux dates précitées étaient respectivement de 32,8 %, de 37,7 % et de 42,1 %. Les différences entre les parts du secteur tertiaire dans l'emploi total pour les deux pays extrêmes en 1950, c'est-à-dire l'Italie dont la part était de 26 % et les Pays-Bas où elle était de 45 % se sont réduites notablement vers 1968, année où la moyenne avoisine 40 % avec un minimun de 37,3 % pour l'Italie.

Ces données structurelles semblent indiquer une certaine convergence; en général, on peut observer toutefois qu'elles ne se prêtent pas beaucoup à la mesure de l'écart; elles ne donnet en effet que la répartition en % de l'emploi entre les différents secteurs sans dire ce qu'est cet emploi ni dans quelle mesure il est productif.

Si l'on considère l'emploi total, on constate une diminution du nombre d'emplois dans 45 des 100 régions de la Communauté. Ce phénomène a touché 16 des 20 régions italiennes, 14 des 38 régions allemandes, 9 des 21 régions françaises, 5 des 9 régions belges et le Luxembourg.

Dans 31 de ces 45 régions, on à constaté que l'augmentation du nombre d'emplois non agricoles n'a pas suffi pour compenser la diminution des emplois agricoles, notamment à la périphérie de la Communauté, c'est-à-dire dans 8 régions de la France occidentale, dans 14 régions de l'Italie méridionale et orientale et dans 5 régions de l'Allemagne septentrionale et orientale.

Dans 14 régions, la réduction du nombre d'emplois du secteur primaire s'est également accompagnée d'une diminution du nombre d'emplois dans les secteurs secondaire et tertiaire. Sur ces 14 régions, un premier groupe comprend les régions orientales de la république fédérale d'Allemagne et un second groupe les bassins charbonniers du Nord de la France et de la Belgique méridionale.

Toujours pour 1950, 1960 et 1968, la répartition de l'emploi communaitaire entre les 20 grandes zones géographiques a subi des modifications, la part de certaines régions (comme la régione parisienne, l'Est et l'Ouest des Pays-Bas et l'Allemagne occidentale) dans l'emploi total ayant augmenté.

Au contraire, cette part a diminué dans des régions comme l'Ouest de la France (de 10,62 à 9,78 %), le Nord-Est de l'Italie (de 5,84 à 5,53 et à 5,31 %), le centre de l'Italie (de 5,50 à 5,41 et à 4,98 %) et encore une fois l'Italie méridionale (de 9,36 à 8,64 et à 8,22 %).

Produit intérieur brut et revenu. A cet égard, on peut dire que l'hétérogénéité des données disponibles ne permet certainement pas de bien saisir la réalité du phénomène; on note que l'écart s'est atténué en partie si l'on considère les données relatives au revenu. Les différences structurelles sont mieux indiquées et plus prononcées si l'on prend pour les différentes régions les données relatives au produit intérieur brut. En effet, ce dernier ne comprend pas l'apport des aides publiques sous forme de transferts; toutefois la crédibilité des données régionales sur le revenu laisse beaucoup à désirer du moins en ce qui concerne l'Italie. Par ailleurs, il est nécessaire en ce qui concerne les mesures de disposer non seulement de pourcentages, mais également de données absolues dont la simplicité significative peut, à notre avis, être fort utile pour avoir une idée réelle de la nature de l'écart.

Pour la France, on dispose des données relatives aux revenus directs pour les années 1962 et 1966.

En 1962, la différence entre la région à l'indice le plus faible (Midi-Pyrénées : 3.804 FF) et celle à l'indice le plus élevé (Paris : 7.233 FF) était de 73,4 points. Mais la région parisienne constitue une exception et si l'on n'en tient pas compte, la différence entre l'indice maximum et l'indice minimum n'est que de 14,2 points. Mais entre 1962 et 1966, cette différence a eu tendance à augmenter par suite de l'inégalité des taux de croissance des différentes régions. On a en effet enregistré un minimum de 3,5 % en Auvergne, 5,2 % en Haute-Normandie et 8,5 % dans la région parisienne. L'écart entre l'indice maximum et l'indice minimum en 1967 est passé à 16,6 points.

Les années considérées en Italie sont les années qui vont de 1957 à 1966. En 1957, le produit intérieur brut de la Calabre était de 170.000 lires alors que celui du Val d'Aoste était de 611.000 lires (produit supérieur à la moyenne communautaire). La différence entre l'indice le plus bas et l'indice le plus élevé en Italie était plus grande que dans les autres pays (124,7). En 1966, la différence était encore de près de 98,5 points. Ce rapprochement est toutefois dû à un ralentissement de la croissance des régions plus développées et non pas à un développement important des régions en retard. Une vérification s'impose pour tous les pays afin d'avoir une idée de l'évolution effective de la situation.

Nous empruntons au Bulletin des Communautés n° 12 du mois de décembre 1971 le tableau récapitulatif de l'évolution des écarts au cours des années susindiquées :

Produit par habitant
(moyenne nationale = 100)

R.F.A.	(1957/66)	de	113,0	à	108,2
France	(1962/67)	"	73,4	"	75,8 (revenu)
Italie	(1957/66	"	144,7	"	98,5
Belgique	(1957/66	"	49,1	"	53,3
Pays-Bas	(1960/65	"	30,6	"	36,2

En Italie, la réduction de l'écart est due, comme on l'a dit, au ralentissement de la croissance des régions à haut niveau, alors que l'indice des régions les plus pauvres est resté inchangé.

Les changements sont en partie imputables aux phénomènes de migration. Dans la République fédérale, les régions les plus développées ont vu diminuer leur indice alors que les régions moins développées ont amélioré nettement leur position.

Ayant regroupé à l'intérieur de chaque pays membre les régions suivant le produit intérieur brut, on s'est aperçu qu'en France l'écart entre les régions où le PIB est le plus bas et les régions où il est le plus élevé a augmenté en raison du faible accroissement des régions les plus pauvres.

Le même phénomène (taux de croissance relativement plus bas pour les régions moins développées) s'est produit en Italie, avec cette différence que l'augmentation de la population dans les régions les plus pauvres a été moins rapide et que de ce fait le produit intérieur brut total a plus augmenté que dans les régions plus développées.

Telles sont les données officielles sur l'emploi et sur le revenu, mais comme on le sait, ces données ne reflètent pas toute la réalité; il reste les données sur le chômage invisible, sur le

sous-emploi, sur les personnes qui restent à l'écart du marché du travail en raison du manque d'offres d'emplois en Italie, cette situation se reflète dans le taux d'activité très bas, soit 36,4 %, en 1968, année où il était inférieur à la moyenne communautaire (38,8 %) de 2,4 points. Ce taux s'est encore réduit au cours des dernières années et il est tombé au-dessous de 36 %.

Si les données relatives au passé ne sont pas réconfortantes, les prévisions pour 1980 sont encore moins bonnes et moins positives, comme le montre le mémorandum adressé par le gouvernement italien à la Communauté. Projetant en 1981 les tendances qui se sont manifestées au cours de la période 1967-1970 (une période relativement favorable), le ministère italien du travail a calculé qu'en Italie le chômage pourrait toucher en 1981 un minimum de 2.200.000 personnes et un maximum de 4.600.000 personnes.

Ces chiffres invitent à une réflexion sérieuse sur la gravité de la situation. Dans le seul Mezzogiorno, le chômage pourrait frapper entre 1.100.000 personnes environ (hypothèse basse) et 2.350.000 personnes environ (hypothèse haute). Il est facile d'imaginer comment ces chiffres se traduisent sur le plan de l'augmentation de l'écart.

C'est pourquoi nous estimons que le Mezzogiorno, étant donné le problème aigu et dramatique qu'il pose, constitue le point central de toute la stratégie du développement régional non seulement pour l'Italie, mais également pour la Communauté, car il s'agit d'un problème qui n'est pas uniquement italien mais aussi communautaire.

S'il apparait que les stratégies qui ont été élaborées sont valables pour ce cas de sous-développement type à l'intérieur de la Communauté, il sera alors possible d'affronter les autres problèmes du sous-développement dans les autres régions défavorisées des pays membres et des pays qui ont demandé à adhérer à la Communauté.

Si l'on se base sur l'expérience passée, il faut malheureusement admettre aue le Mezzogiorno italien constitue la preuve la plus manifeste que la conception de la politique régionale italienne et communautaire n'est pas valable et que sa mise en oeuvre concrête est un échec.

Dans la mesure où elles sauront tirer les enseignements opportuns de cette douleureuse expérience, la Communauté et l'Italie seront peut-être en mesure d'affronter pour le futur les problèmes structurels qui, nous le verrons bientôt, peuvent remettre en cause toute la conception communautaire.

CONSIDERATIONS SUR LA THEORIE ECONOMIQUE REGIONALE ET SUR L'INTEGRATION INTERNATIONALE

Dans cette partie, nous ne chercherons pas à élaborer ou à exposer en détail notre théorie du développement économique et régional et nous ne nous livrerons pas à une analyse approfondie de toutes les théories proposées ou appliquées.

Nous nous bornerons à considérer, au risque peut-être de passer pour superficiels et pour hétérodoxes, la théorie qui nous semble représenter le mieux le phénomène économique et à proposer des instruments appropriés pour faire face à cette grave situation de déséquilibre structurel que l'on peut constater tant au niveau national et communautaire qu'au niveau international.

Nous envisagerons le plus souvent le cas de la politique régionale et du développement dans la Communauté européenne, mais nos considérations, évidemment transposées comme il se doit, pourront être valablement étendues à d'autres cas.

Nous partons de la considération initiale que le développement économique dans son devenir spontané donne lieu à des phénomènes de déséquilibre territorial, sectoriel, structurel etc. Les causes de ce déséquilibre peuvent être initialement les plus diverses : dotation différente en ressources naturelles, position géographique, conditions climatiques, facteurs historiques et culturels, qualifications différentes de la main-d'oeuvre, dotation différente en infrastructures; l'examen pourrait être poursuivi pour tenir compte de situations particulières, mais tel n'est pas notre objectif.

Nous voulons tout de suite mettre en évidence qu'à un moment historique donné un pays donné se trouve dans une situation donnée qui est déterminée historiquement et concrétement, et que c'est de l'analyse de cette dernière qu'il faut partir pour trouver les instruments les plus appropriés pour une action de politique économique.

En ce qui concerne prévisement la situation communautaire et la situation italienne, nous avons vu les éléments principaux de l'écart entre les régions développées et les régions moins développées.

Nous estimons qu'il est dans la nature même du développement économique de se faire suivant un processus cumulatif en vertu duquel le développement d'une aire donnée attire vers celle-ci d'autres facteurs de croissance par l'effet dit de polarisation. Cet effet est normalement contrebalancé par l'effet de diffusion : la croissance d'une aire devrait entraîner celle des aires ou des régions limitrophes.

Le problème de l'écart résulte du fait que les effets de polarisation ou, si l'on veut, les effets centripètes sont normalement supérieurs aux effets de diffusion ou effets centrifuges, ce qui fait que l'écart entre les régions augmente au lieu de diminuer.

En ce qui concerne la production, la concentration des initiatives dans une aire donnée permettrait à l'entreprise de réaliser des économies externes non seulement en raison de la localisation dans la même aire d'industries similaires, mais également d'industries différentes; la concentration des initiatives peut également profiter du développement de toute une série de services auxiliaires (pour l'entretien et la réparation de machines etc.) et d'une main-d'oeuvre spécialisée qui tend à affluer vers les lieux où la demande de main-d'oeuvre et donc la rémunération sont plus élevées.

Nous avons dit que ceci vaut pour l'entreprise et vaut d'une façon générale pour la collectivité, mais ce n'est pas toujours le cas; jusqu'à un certain point, la concentration permet de bénéficier d'un certain nombre d'économie externes; à partir d'un certain degré, et bien que l'avantage dont bénéficie l'entreprise subsiste, se pose le problème du coût social de l'infrastructure qui implique des investissements si importants que les investissements productifs et les investissements pour les infrastructures dans les autres régions sont exclus. Un conflit surgi donc entre les avantage des entreprises ou avantages privés et les avantages sociaux ou utilité sociale et il est normalement réglé par l'intervention des pouvoirs publics.

Il est vrai que la théorie ne nous indique pas avec précision la limite susmentionnée; toutefois, il y a lieu de dire que cette limite ne peut être recherchée dans l'abstrait, mais concrètement, en se référant à des situations historiques bien déterminées. En d'autres termes, il est vain de chercher la dimension optimale d'une ville, d'une aire, d'une région : il est relativement plus facile de se faire des idées plutôt précises sur ce qui ne fonctionne pas et ne va pas dans une aire donnée ou dans une région donnée à un certain moment historique.

En accord avec M. Ezra, coauteur du présent rapport, nous estimons qu'il existe au moins deux grands motifs qui justifient l'action des pouvoirs publics, un de caractère social et un de caractère économique. Le premier a trait à la nécessité de maximiser la fonction de l'utilité collective, c'est-à-dire de toute la population y compris celle des régions moins développées; il faut donc mettre en oeuvre une action croissante pour améliorer le niveau de vie et les possibilités d'emploi de cette partie de la population. Le second motif plus strictement économique est le suivant : si l'on décidait d'accepter l'état de déséquilibre comportant un taux élevé de chômage, et de déclin progressif des infrastructures et des activités économiques dans les régions sous-développées, la collectivité dans son ensemble en souffrirait en tout état de cause, c'est-à-dire qu'elle souffrirait du défaut de développement, de la perte du revenu qui pourrait être produit si les facteurs étaient pleinement utilisés, ce qui n'est pas le cas.

Il est un point sur lequel nous ne sommes pas d'accord avec notre collaborateur, c'est-à-dire lorsqu'il pose la question de savoir comment il faut résoudre le dilemme de base, c'est-à-dire s'il faut déplacer le travail vers les lieux où existent des possibilités d'emploi ou bien s'il faut apporter ou créer des possibilités d'emploi dans les lieux où se trouvent les travailleurs.

A notre avis, ce dilemme n'existe pas en ce qui concerne les problèmes de développement régional dans la Communauté; il peut se poser à certains égards lorsqu'il s'agit du développement régional d'un pays qui dans son ensemble se trouve dans la phase initiale d'industrialisation et que c'est précisément le moment ou jamais où il est nécessaire et opportun d'exploiter les économies d'échelle et les économies externes dont nous avons déjà parlé et qui résultent de la concentration des initiatives.

Le dilemme ne se pose pas pour un pays dont le développement est déjà notablement avancé, mais où est apparu le dualisme susmentionné. Pour l'Italie, ce problème a été traité par Vera Lutz dans son livre célèbre, mais il n'a pas trouvé et ne pouvait trouver aucun assentiment.

Par ailleurs, il suffit de considérer la situation de forte congestion dans laquelle se trouvent les régions développées pour voir tomber l'alternative.

Le dilemme ou l'alternative n'existent plus à plus forte raison lorsqu'on considère la question du développement régional dans le cadre plus vaste su'est le cadre communautaire : il comporterait le déplacement massif de millions de travailleurs d'un pays à un autre et poserait des problèmes pratiquement insolubles.

Mais nous ne voudrions pas donner l'impression que notre collaborateur fait fausse route; en vérité, s'il pose également l'alternative, il la résout aussitôt parce que celle-ci, nous le disions, peut parfois être valable dans une certainse mesure, mais elle ne l'est généralement pas dans le cas de la politique régionale que nous sommes en train d'examiner.

Nous sommes à nouveau d'accord avec notre collaborateur lorsqu'il affirme que deux aspects au moins du problème nécessitent une intervention décidée des autorités publiques : le premier est d'avoir une politique de développement pour les régions moins avancées et le second de combattre la congestion en raison des coût sociaux qu'elle entraîne pour le collectivité entière dans les régions plu développées.

En outre, il ne peut être admis que la mobilité ne concerne que les travailleurs; elle peut et doit également s'appliquer

pour des raisons d'intérêt économique, du point de vue de la collectivité, au capital.

Les incompréhensions ou l'insuffisance des conceptions en matière de politique économique tiennent au fait que l'on n'a pas encore reconnu que les hypothèses de l'économie classique en ce qui concerne la mobilité des facteurs et les formes de marché ne sont pas valables.

Il est difficile de le reconnaître, mais c'est toujours une conception libérale directement dérivée de l'économie classique qui guide en fait la politique économique des pays occidentaux, bien qu'ils soient relativement plus avancés du moins au niveau de la théorie.

Cette lacune et ce retard de la théorie qui est suivie par rapport à la réalité a des conséquences fort graves que l'on peut constater tous les jours notamment dans le domaine de l'économie internationale.

Au niveau du système économique national, les politiques économiques sont encore fondées sur l'hypothèse de la mobilité des biens et des facteurs et l'on ne se rend pas compte qu'en général, du fait du dualisme déjà signalé qui porte à la concentration progressive du capital, cette hypothèse perd en réalité ce qu'elle pouvait avoir de fécond et qui il faut donc la revoir; il s'agit d'adapter le modèle pour y inclure la relative immobilité du facteur capital ou en tenir compte.

Au niveau international, on partait et on part actuellement de l'hypothèse de l'immobilité des facteurs travail et capital pour démontrer aussitôt qu'en supprimant les frontières douanières et en admettant le commerce international on arriverait à une augmentation du bien-être de la collectivité intéressée et de la spécialisation des productions.

Sur ce point également, l'insuffisance de ces hypothèses saute aux yeux; les deux facteurs sont mobiles, mais ils engendrent des déséquilibres parce qu'ils ne sont que le prolongement de ce qui se passe au niveau national; au lieu de profiter aux régions sous-développées, la mobilité du facteur capital favorise l'intégra ion des régions avancées à l'exclusion des autres, parce que les entreprises qui débordent le cadre national sont généralement les grands groupes monopolistiques et oligopolistiques qui visent à exploiter le marché là où il se trouve.

La mobilité du facteur travail au niveau international n'est pas en réalité la mobilité prise pour hypothèse par les classiques et les néo-classiques, mais c'est une véritable émigration, qui entraîne les coûts que l'on sait, qu'il s'agisse des déséconomies externes dans les aires congestionnées ou de la perte de facteurs et de la paupérisation progressive des zones d'origine.

Les hypothèses relatives aux formes de marché sont sous-jacentes à celles qui concernent les facteurs. Or, l'influence des postulats de la théorie libérale est tout à fait évidente au niveau de la théorie de l'intégration économique internationale. Il y est admis que la production a lieu dans un régime de concurrence parfaite, ce qui n'est pas le cas dans la réalité qui est dominée par les grands groupes oligopolistiques et c'est sur cette hypothèse que tout le reste est bâti.

LA POLITIQUE REGIONALE DANS LES PRINCIPAUX DOCUMENTS DE LA COMMUNAUTE

Une politique régionale pour la C.E.E. (1969)

Après les travaux organisés en 1961 dans le cadre de la Conférence sur les économies régionales et poursuivis par des experts jusqu'en 1964 (1), une première communication a été présentée sur ce sujet au Conseil de Ministres le 11 mai 1965.

Entre-temps, un Comité de politique économique à moyen terme a été créé au niveau communautaire; pour approfondir les développements d'un caractère jusqu'ici très général, un organe a ainsi été créé, du moins formellement, afin d'examiner des problèmes débordant le cadre de la politique conjoncturelle qui, en définitive, a eu et garde la première place. Ainsi, le premier programme à moyen terme qui couvre les années 1966-1970 et qui a été adopté le 11 avril 1967 comporte un chapitre de politique régionale "qui souligne la nécessité de mettre en oeuvre dans ce domaine un ensemble de mesures cohérentes grâce à des programmes pluriannuels devant faciliter notamment la coordination des moyens employés par les institutions régionales, nationales et communautaires" (doc. CEE 1969, page 10).

---

(1) - Le travail des experts a fait l'objet d'une publication qui, en substance, anticipe le document officiel; il contient une partie consacrée aux principaux objectifs et aux moyens de la politique régionale et une autre partie faite d'annexes concernant la politique régionale dans les pays membres. Pour plus de détails, voir : La politique régionale dans la CEE. Rapports de groupes d'experts, Bruxelles, juillet 1964. Voir page 41 des rapports des experts (1964); il s'agit là d'un point qui n'a jamais été repris dans les documents suivants et qui en constitue la lacune principale, le point faible de tout le système.

La conception de base qui a été adoptée est celle de la première communication centrée essentiellement sur a) la création des infrastructures et des conditions générales pour la localisation des entreprises et b) la création des pôles de développement. Par rapport aux propositions des experts, on note un recul substantiel sur deux points :

1 - L'agriculture que les experts considéraient comme un secteur sur lequel il ne fallait mettre l'accent que dans les zones à faible densité démographique revêt ici au moins la même importance que l'industrie en général pour toutes les régions;

2 - Les interventions dans le secteur industriel doivent, selon les indications données par le premier programme à moyen terme, être concentrées dans des pôles de développement. La différence essentielle par rapport au projet des experts est l'abandon de la conception correcte qui soulognait l'importance des interventions dans le secteur des industries de transformation et non pas seulement dans celui des industries de base, afin d'éviter, comme disaient les experts, de créer des "oasis dans le désert" autour desquelles il y aurait le vide absolu. Mais le point le plus déterminant du rapport des experts, c'est l'idée d'une simultanéité des interventions pour la création de l'ensemble des entreprises et des interventions pour la création des infrastructures. En effet, l'expérience historique de vingt années de politique de développement pour le Mezzogiorno italien montre que la création des conditions pour la localisation des entreprises n'est pas suffisante en soi pour l'industrialisation des régions moins développées.

Ce n'est pas parce qu'il existait déjà une infrastructure notable dans le Mezzogiorno italien que son amélioration et son renforcement se traduisent automatiquement par un développement; en effet, mettre l'accent sur les infrastructures signifie en réalité que l'on ne veut pas affronter le problème.

Le même raisonnement vaut pour les pôles de développement si leur noyau, comme c'est le cas en Italie, est constitué par l'industrie de base, qu'elle soit chimique ou sidérurgique.

"Le processus de production s'y déroule en circuit fermé : approvisionnement en matières premières extraites sur place ou importées, transformation en un ou plusieurs produits en une ou plusieurs phases successives, commercialisation et vente à l'extérieur de la région; il est ainsi possible, à égalité d'autres conditions, que la valeur ajoutée dans la région soit relativement limitée".

On ne peut pas dire que ces considérations justes et fondées aient été retenues dans les documents ultérieurs. Toutefois, les indications contenues dans le premier programme à moyen terme constituent, parce qu'elles ont reçu l'accord des gouvernements des Etats membres, la base de l'action qui doit être menée et intensifiée (doc. CEE, 1969, page 10).

Etant donné que le cadre était très limité dès le départ, il n'est pas surprenant finalement que la partie principale du document sur la politique régionale ait porté sur les problèmes de la coordination des politiques poursuivies par les pays membres. En effet, la considération des infrastructures de transport existant aux abords des frontières nationales, de la congestion industrielle dans certaines zones et de la surenchère dans les incitations et les aides de tous types pour attirer les investissements amène logiquement à pratiquer une politique de coordination des actions communautaires,

mais aboutit en substance à la négation des raisons et des objectifs plus profonds de la politique régionale. Une politique régionale de ce type est partielle et limitée en ce sens qu'elle ne s'attaque pas à la cause principale des déséquilibres existant entre les régions centrales et les régions périphériques; bien que l'affrontement du problème du gaspillage des ressources puisse être en soi un objectif positif, ce n'est toutefois pas suffisant parce que cette politique se situe en marge d'une logique d'intervention qui n'est pas apte intrinsèquement à resoudre le problème des déséquilibres régionaux.

Cette opinion est confirmée par la définition que le document donne de l'objet de la politique régionale qui serait constitué "par les conditions de localisation des activités économiques et des hommes, eu égard aux exigences de la techniques et de l'économie, aux besoins et aspirations des populations ainsi qu'aux caractéristiques des territoires" (politique régionale, 1969, page 21).

Cette conception n'est avancée qu'en apparence; en substance, elle reflète une conception de l'intervention des pouvoirs publics caractéristique des années '50 en Italie, c'est-à-dire une intervention des pouvoirs publics fondée essentiellement, si ce n'est exclusivement, sur la politique des infrastructures.

La seule différence, c'est que le concept d'infrastructure n'est plus entendu dans le sens traditionnel du terme comprenant les routes, les égouts, les moyens de transport et les communications, mais dans un sens plus large qui embrasse des éléments de caractère matériel et intellectuel.

Par ce terme, on entend tous les équipements qui permettent l'accomplissement de multiples tâches matérielles et spirituelles

de l'homme, considéré globalement dans son habitat.

Il comprend donc non seulement l'ensemble des services faisant généralement partie du secteur tertiaire, mais également ceux qui appartiennent aux secteur dit "quaternaire" c'est-à-dire aux services relatifs à la culture, à l'information, à la formation et à la création.

Tout en constatant qu'un pas en avant notable a été accompli, ou si l'on veut un véritable bond de qualité quant à la conception des infrastructures, il faut cependant dire que tout ceci peut ne pas être réaliste et même ne pas dépasser le stade des vélléités et de l'abstraction si l'on ne procède pas simultanément à des interventions directes.

Il faut reprendre ici et ne pas abandonner ce qui a été dit par les experts au sujet de la nécessité de procéder aux interventions simultanément dans le domaine des infrastructures (comprises dans un sens aussi large que l'on veut) et dans le domaine des activités de production.

Sinon, il n'est plus possible de parler des infrastructures matérielles et intellectuelles ou bien, s'il était possible de le faire, ce ne serait pas sans risques notables sur le plan des possibilités de développement des activités directement productives non seulement dans les régions les moins développées, mais également dans les régions dites avancées.

De même, tout ce qui a été dit sur la nature permanente de l'objet de la politique régionale reste abstrait et irréaliste au même titre que l'affirmation suivant laquelle cette politique est ou devient une dimension primordiale de la politique économique et sociale des autorités publiques (doc. CEE, Politique régionale, 1969, page 25).

A la page suivante, le rôle de ces dernières est toutefois limité au rôle de support qu'elles fournissent "par l'aménagement des conditions de localisation" de manière que "l'initiative privée puisse jouer pleinement son rôle de promotion et de développement".

Il est évident que ceci résulte du type de conception qui inspire les Traités, en dépit des affirmations empreintés d'idéalisme qui ont été faites récemment au sujet de la correction des déséquilibres et des déclarations manifestant la volonté d'affronter les graves problèmes sociaux qui se posent à la Communauté, et qui finit inévitablement par influencer la conception de toutes les politiques communautaires générales et spécifiques.

En limitant à la création des infrastructures la tâche des autorités publiques, on limite en fait le rôle qu'elles devraient avoir dans le domaine du développement, on laisse à l'initiative privée la tâche de corriger les déséquilibres et on nie tout rôle aux entreprises publiques ou à participation d'Etat.

Dans ce cadre, il est évident que les affirmations relatives aux tâches de la politique régionale en ce qui concerne la solution des problèmes de l'emploi, de la participation maximum de la population à la réalisation de l'optimum économique continuent de servir les intérêts des groupes monopolistique et oligopolistiques qui peuvent ainsi décider de l'emploi ou non de la main-d'oeuvre disponible, de la façon de l'employeur et disposer d'une masse de main-d'oeuvre de réserve pour maintenir les salaires à un bas niveau. Il est contradictoire d'une part de dire que la tâche de la politique régionale est également de résoudre les problèmes de l'emploi et d'autre part de ne pas prévoir les instruments appropriés pour

poursuivre cet objectif. Il est évident qu'il ne suffit pas d'affirmer la nécessité de spécialiser ou de réadapter la main-d'oeuvre; il s'agit bien de ce problème, mais aussi de créer des emplois qui n'existent pas; il ne suffit pas d'employer temporairement la main-d'oeuvre à la construction des infrastructures; il est nécessaire de lui faire bénéficier de la continuité et de la stabilité de l'emploi.

C'est seulement à cette condition que deviendront réalistes et crédibles les propos qui sont également faits dans le document sur la nécessité de redéfinir le processus de production dans le sens de la production de nouveaux biens d'une valeur ajoutée plus élevée et d'une technologie plus poussée, alors qu'ils sont inacceptables si on les réfère, comme c'est le cas, à la nécessité d'éliminer toute forme de protection d'industrie ou si les investissements visent plus à conserver les structures existantes qu'à les renouveler.

Suivre cette dernière voie équivaudrait en réalité à aggraver l'écart entre les régions développées et les régions en retard, à ignorer que dans de nombreuses régions défavorisées il n'existe pas de structures à conserver ou à transformer, mais au contraire le problème de les créer.

Ainsi, toujours à la page 30 du document sur la politique régionale, il est dit que le divorce entre "une croissance de bonne qualité et une croissance purement quantitative" se traduit par une sous-occupation d'une partie de la population, par l'existence de transferts considérables (tendant à rendre moins importantes les différences entre la participation à la production et la participation à la distribution du produit national), par des phénomènes d'émigration, par des périodes de surchauffe; toutefois, la conclusion tirée est qu'il faut contrôler les transferts et donc la demande pour la rapporter à la productivité, en introduisant ainsi de

façon implicite la politique des revenus salariaux. Ce divorce est même invoqué pour justifier l'adaptation des structures, non pas pour corriger les déséquilibres, comme cela semblerait logique, mais "pour recourir au minimum de transferts". Cette conception apparaît clairement comme une renonciation étant donné que "le caractère volontariste des localisations n'est pas à ce point total que tout puisse être produit partout". (doc. page 30).

Dans le document, il est reconnu explicitement que la "réalisation progressive du marché commun a ainsi tendance, dans certains cas, à élargir encore les inégalités exessives et dommageables dans la distribution de la production sur le territoire" (page 32), mais il est fortement contradictoire d'une part d'affirmer que "la création, l'aménagement et la gestion des conditions de localisation des activités sectorielles constituent l'objectif principal de la politique régionale" et en même temps de faire dépendre "le succès des politiques sectorielles et, plus généralement, de la politique de croissance su succès des objectifs de la politique régionale" et d'autre part, en passant à la politique sectorielle, comme nous le verrons dans le cas de la politique industrielle, de se borner en matière de localisation à un renvoi général à la politique régionale. Partant, il faut aller au-delà de la reconnaissance formelle de l'importance des interventions structurelles au niveau des politiques sectorielles - interventions qui sont la condition sine qua non pour combler les écarts entre les points faibles et les points forts - et faire en sorte que cette nécessité soit véritablement prise en considération, que les interventions et les politiques ne soient pas dispersées comme c'est le cas actuellement, que les critères de certaines politiques sectorielles soient revues et surtout que soit mis en oeuvre réellement le concept d'une politique économique générale orientée sur les régions en tirant toutes les conséquences et en abandonnant la conception restrictive des objectifs de la politique régionale. Nous illustrerons cette profonde contradiction par un seul exemple qui est également le plus évident et a trait à la

politique agricole commune. En 1971, le budget total de la Communauté a atteint 3.055 millions de dollars, dont 2.630 au moins pour le FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole), soit 86 % du total. Mais sur cette dernière somme, qui est véritablement impressionnante si l'on considère la situation des crédits communautaires, 10 % seulement sont affectés à la Section Orientation, c'est-à-dire à l'amélioration des structures de production du secteur. Pour le reste, les fonds sont utilisés pour maintenir les prix des produits, ce qui comporte les effets de dépéréquation et de distorsion bien connus.

Nous estimons quant à nous qu'il est plus que jamais nécessaire et urgent de modifier cet état de choses. Le signe de ce changement se manifestera par la volonté de revoir les critères de la politique agricole commune. Le moment est venu de penser à axer l'essentiel des interventions non pas sur une politique de soutien des prix agricoles, mais sur une politique d'actions structurelles dans le secteur industriel, dans le secteur agricole et, en ce qui concerne les revenus de ce dernier, de changer le critère d'intervention et d'utiliser des critères plus efficaces et moins susceptibles d'engendrer des dépéréquations et des abus.

C'est seulement de cette façon que la Communauté peut d'une part commencer à assumer des responsabilités directes en ce qui concerne l'industrialisation des régions moins développées et d'autre part affronter le grave problème social que constitue le soutien des revenus agricoles.

Instruments Du reste, la cohérence et la crédibilité de certaines affirmations sont confirmées lorsque l'on passe de l'exposé des objectifs et des tâches de la politique régionale à celui des instruments et de tâches de la Communauté. C'est là, à notre avis, que l'exposé faiblit, perd sa consistance et sa pertinence et qu'il fait douter fortement de toute la volonté communautaire d'assumer un rôle quelconque dans la politique régionale.

Dans l'ensemble, nous estimons que le chapitre consacré aux instruments est une renonciation et un approfondissement; on y parle de "dépenses d'investissement" de manière indifférenciée pour la formation et la réadaptation professionnelles et pour les équipements, mais l'analyse est en tout état de eause centrée sur la nécessité d'atteindre à une plus grande rationalité et d'éviter des gaspillages; absolument rien n'est dit sur les investissements qui dans certains secteurs sont ou bien insuffisants ou même inexistants, le problème du rapport capital-emploi est abordé mais uniquement pour demander une plus grande rigueur dans la politique des dépenses publiques effectuées par les Etats membres.

Or, si un tel propos a un sens, c'est pour les dépenses publiques courantes (cas italien) et ne faire ici aucune différenciation a une teinte réactionnaire. S'il y a un problème, c'est de voir les dépenses en capital qui sont effectuées et, en ce qui concerne en particulier les investissements, de disposer de nouveaux instruments pour les contrôler, d'instruments qui permettent d'orienter les investissements vers des secteurs où le facteur travail est prépondérant et qui sont caractérisés par une valeur ajoutée élevée. Mais le document ne consacre aucune ligne sur la nécessité de disposer de ces instruments.

La contradiction de fond atteint encore un point extrême à la page 47 où, contrairement à ce qui sera dit à la page 49, est développée la thèse erronée suivant laquelle les différences structurelles entre les systèmes économiques et sociaux des pays membres "ne seront réellement surmontées que lorsque les conditions d'un marché unique auront pu être réalisées à l'intérieur de l'union économique". Il est évident que l'on a complètement oublié à ce stade ce qui avait été dit précédemment et non seulement sur ce point! C'est précisément au moment où l'on reparle des "facteurs non mesurable" que l'on met en discussion la possibilité d'apprécier "les disparités réelles entre les différentes régions en ce qui concerne les conditions de localisation"! Mais nous ne voulons pas insister sur ces aspects, car il s'agit là d'un terrain très

glissant et mal défini; nous nous livrerons à quelques considérations sur la question du marché unique en tant que condition nécessaire pour combler l'écart entre les structures. Affirmer ce qui était affirmé ci-dessus signifie en fait remettre en question tout ce qui a été dit auparavant, ne pas se rendre compte de l'analogie profonde qui existe entre le développement interrégional et le développement international, ne pas se rendre compte que, au niveau national, malgré le marché unique, les différences structurelles entre les régions augmentent souvent au lieu de diminuer, en raison du processus "endogéno-cumulatif" qui favorise les régions les plus développées. En d'autres termes, cela signifie que le fonctionnemente automatique ou spontané du système économique tend à créer des disparités et non à les diminuer. Il faut donc une intervention des pouvoirs publics, ce qui est déjà le cas (comme le document en question le souligne, surtout sous la forme de transferts, etc.), mais celle-ci n'est évidemment pas suffisante au niveau national et elle vise en tout état de cause à influencer la demande. Au niveau interrégional, la situation est plus grave, parce qu'il n'existe pas, si ce n'est à l'état embryonnaire, d'instruments tels qu'il en existe au niveau national; c'est là que réside le danger le plus important.

Politique industrielle et politique régionale (1970)

Les limites de la politique régionale telle qu'elle est conçue apparaissent encore clairement si l'on se réfère à la politique industrielle de la Communauté dans sa formulation actuelle (1).

---

(1) voir : La politique industrielle de la Communauté.
Mémorandum de la Commission au Conseil, Bruxelles, 1970.

Les orientations fondamentales contenues dans ce document sont au nombre de 5 :

1 - achèvement du marché unique;
2 - unification du cadre juridique, fiscal et financier;
3 - restructuration des entreprises;
4 - organisation des mutations ou adaptations;
5 - extension de la solidarité communautaire dans les relations avec les pays tiers (Mémorandum, page 18).

Comme on le voit, il n'est aucunement question de localisation des entreprises et donc d'une dimension régionale des problèmes. Par ailleurs, l'indépendance et la séparation des thèmes traités apparaît manifestement par exemple à la page 33 du document précité, où non seulement une option préalable est faite en faveur de la mobilité professionnelle et géographique, mais aussi un jugement nettement négatif est donné sur les formes directes d'aide à l'industrie.

"Indépendamment des objectifs propres à la politique sociale et à la politique régionale, il est essentiel du point de vue de la politique industrielle que la mobilité professionnelle et, dans une certaine mesure, géographique de la main-d'oeuvre soit encouragée. L'aide à la mobilité des travailleurs sous ses diverses formes (formation professionnelle, indemnité de perte de salaire, aide au déménagement, aide au logement) est le plus souvent une forme d'aide indirecte à l'industrie plus judicieuse que la plupart des aides directes trop facilement détournées de leur objet et trop propices aux surenchères" (Mémorandum, page 33).

Il est évident que l'hypothèse sous-jacente à ce raisonnement est que l'organisation actuelle de la production industrielle ne pose pas de problèmes de concentration sectorielle et territoriale, que tout se déroule dans les meilleures conditions possibles. Dans tout le document en trouve des allusions très vagues à la politique régionale à propos de laquelle on souligne d'une façon générale l'importance et la nécessité d'une meilleure coordination.

La politique régionale n'est pas considérée comme une dimension globale recouvrant et influencant toutes les politiques sectorielles, mais comme étant complémentaire de la politique industrielle et "elle peut d'ailleurs, par des choix éclairés, assurer un meilleur équilibre géographique du développement industriel et atténuer ce que celui-ci pourrait comporter d'excès dans sa recherche de l'efficacité" (Mémorandum, page 120).

L'hypothèse sous-jacente est la même que précedemment : celle d'un développement harmonieux; il s'agit là d'une hypothèse qui, comme chacun le sait, n'ait corroboré ni par la réalité des faits, ni par les hypothèses théoriques sur le fonctionnement des marchés et le développement des systèmes économiques; elle est du reste exclue par les Traités qui ont prévu toute une série de renvois aux obstacles et aux déséquilibres qui peuvent compromettre le processus d'intégration économique.

Les mesures sociales et régionales sont rappelées explicitement dans un paragraphe spécial du premier chapitre de la troisième partie. Les premières sont réduites à la question - il est vrai - fondamentale, mais qui n'est pas la seule, de la qualification professionnelle et les secondes à de simples questions de coordination et de transparence des mesures d'aide et d'incitation à caractère régional (Mémorandum, pages 268-270).

Bien que l'importance des mesures régionales soit indiquée, ces mesures ne sont en réalité que mises en relation avec les transformations industrielles tant dans les régions développées que dans les régions sous-développées. Il convient de se demander de quelles transformations industrielles il peut s'agir dans les régions sous-développées alors que certaines d'entre elles ne possèdent aucune industrie.

Suivant son orintation de principe qui est de rationaliser ce qui existe déjà, le document de politique industrielle ne se pose pas le problème de l'industrialisation des régions moins développées et il insiste sur la conception erronée de la création, dans la mesure où celle-ci est nécessaire, mais n'est pas suffisante, des

infrastructures même définies au sens large, c'est-à-dire comprenant les infrastructures matérielles et intellectuelles, et de l'octroi d'aides financières dont sont souhaitées la coordination, la limitation et la réglementation afin d'éviter des formes de concurrence entre les différents Etats et les différentes régions, ce qui a entraîné dans le passé et continue d'entraîner un gaspillage notable de ressources. La doctrine commune souhaitée en matière de politique régionale industrielle consisterait encore dans la coordination des initiatives en vue d'éviter que des investissements ne soient faits dans des secteurs où, au niveau communautaire, le point de saturation a été atteint, c'est-à-dire dans des secteurs qui, en général, ne présentent pas de bonnes perspectives de développement.

L'objet de notre rapport s'est limité, comme convenu, à analyser les raisons pour lesquelles les capitaux ne sont pas transférés dans les régions sous-développées et c'est la raison pour laquelle nous avons examiné avant tout dans le document de politique industrielle les parties concernant les aspects de politique régionale.

La politique industrielle est toutefois un problème trop important pour les travailleurs et les sociétés et nous ne pourrons donc pas nous dispenser de formuler au minimum quelques brèves considérations sur certains autres aspects qu'elle comporte.

En effet, le document, tout en abordant les aspects qualitatifs et le type de développement industriel proposé à la société européenne esquive le problème comme il le fait pour d'autres problèmes et se borne à un renvoi général à d'autres documents qui n'existent pas et qui n'existeront peut-être jamais.

La conséquence en est finalement l'acceptation claire de la surbordination du développement industriel à la logique du profit privé avec toutes les contradictions et les désavantages que cela entraîne.

La preuve en est que dans l'ensemble ne sont pas non plus pris en considération les problèmes de savoir ce qui doit être produit, comment produire, pour qui produire, les conditions de travail dans l'usine, etc...

En effet, il ne suffit pas de dire qu'il faut produire des biens d'une technologie plus avancée si l'on n'a pas réglé au préalable la question de savoir à qui et à quoi sert ce type de biens.

Ne pas affronter ces problèmes signifie que l'on croit dans la capacité du marché de résoudre tous les problèmes, ce qui n'est certainement pas le cas et est en contradiction avec le besoin ressenti par la Commission d'élaborer un document de politique industrielle.

Au niveau national en Italie, les syndicats ont indiqué conjointement dans un document sur la situation économique et sociale (1) les trois piliers fondamentaux de leur stratégie globale.

a) le plein emploi et le développement du Mezzogiorno;

b) les réformes sociales (c'est-à-dire des niveaux de bien-être plus élevés et le progrès humain pour la classe ouvrière);

c) de meilleures conditions pour les travailleurs des entreprises.

Cela signifie s'attaquer d'une part à l'écart important qui existe entre le Nord et le Sud afin de permettre la participation au processus de production de larges couches de la population encore en marge et adopter d'autre part une série de réformes, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, des transports, de la retraite, dont l'incidence sur la qualité de vie des travailleurs est importante.

Ceci implique, du moins pour l'Italie, que soient absolument établies des priorités entre un certain nombre de consommations possibles eu égard aux ressources disponibles, la priorité devant

---

(1) Documents CGIL, CISL, UIL du 6 octobre 1971.

être donnée à notre avis au développement des services sociaux en sacrifiant une partie des consommations privées sur laquelle le développement industriel des deux dernières décennies a été principalement fondé.

Il est donc nécessaire de redéfinir la demande globale en favorisant les services sociaux et en limitant les consommations privées, notamment en ce qui concerne les biens durables.

La question de savoir ce qui doit être produit revêt encore de l'impotance du point de vue des relations de la Communauté avec les pays tiers et spécialement avec les pays en voie de développement.

Il ne s'agit pas ici de déclarer d'une façon générale que l'on est prêt à établir des rapports commerciaux avec tous les pays; cela ne suffit pas; nous connaissons tous les obstacles importants qui s'opposent au développement des échanges entre les pays riches et les pays pauvres (détérioration des termes de l'échange, manque de liquidité internationale, instabilité des changes, etc...); il est nécessaire d'aller de l'avant et de voir avant tout, conjointement avec ces pays, quels sont les types de biens qui leur sont les plus nécessaires, de créer toutes les conditions dans le domaine du crédit, du financement etc... qui permettent de faciliter les échanges avec ces derniers.

Cela signifie également refuser le fait que quelques grandes entreprises de type néo-colonialiste continuent comme par le passé à exploiter et à détruire les ressources naturelles ou les potentialités de marché qui apparaissent dans ces pays. De même, il n'est pas possible d'accepter la position prise d'une façon générale dans

le mémorandum en faveur des fusions et des concentrations, car cela signifierait que l'on accepte le passage à une situation généralisée de concurrence oligopolistique entre les entreprises les plus importantes à la recherche de marchés de plus en plus vastes à exploiter. Il n'est pas davantage possible d'accepter la conception selon laquelle des oligopoles européens ou des entreprises multinationales européennes seraient opposés aux oligopoles et aux firmes multinationales d'origine américaine.

Du reste, il nous semble insuffisant et inutile de choisir de traiter séparément les aspects sociaux des fusions et des concentrations. La prévision générale d'un plan de garanties individuelles pour les travailleurs employés par des entreprises sur le point de fusionner et de se concentrer ou de passer sous le contrôle d'autres entreprises est en soi une garantie formelle mais non pas substantielle si elle ne s'inscrit pas dans le cadre effectif de l'emploi des pays en question et dans la Communauté.

Sans un contrôle et un examen préalable par les organes publics des effets que peuvent avoir les fusions ou concentrations, sans le contrôle des travailleurs, sans le contexte d'une politique communautaire antimonopolistique, cette attitude généralement favorable aux fusions et aux concentrations équivaut en réalité à favoriser véritablement les intérêts des oligopoles au détriment des petites et moyennes entreprises, destinées à en subir la domination croissante, et au détriment de la collectivité et des consommateurs.

LE PLAN WERNER SUR L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

Les questions de politique structurelle et régionale sont également abordées dans le cadre de la dernière initiative de la Commission en matière d'union économique et monétaire. Nous nous occupons de ce document parce qu'il nous semble que l'on commence à y discuter, du moins au niveau de la formulation, de certains problèmes communautaires qui avaient jusqu'ici été laissés de côté soit par inertie soit par manque de courage.

Partant de la constatation correcte que "la réalisation de l'équilibre économique global" peut être menacée par les différences de structure, le document affirme que la coopération en matière de politique structurelle dans les différents secteurs "contribuera" à surmonter ces difficultés, mais que ces politiques structurelles et régionales "ne pourront être exclusivement du ressort des budgets nationaux" et qu'elles devront donc être traitées également au niveau communautaire.

Or si ces affirmations prouvent qu'il y a au niveau communautaire une prise de conscience de certains problèmes, elles apparaissent comme dangereuses si, à la lumière de ce qui a été dit précédemment au sujet des documents sur la politique régionale et sur la politique industrielle, la compétence communautaire devait se limiter à coordonner et à contrôler les différentes politiques sectorielles, à rendre transparentes et à harmoniser les politiques d'aide telles qu'elles ont été conçues jusqu'ici par la Communauté.

Comme on le sait, le rapport Werner est le document le plus ambitieux que les institutions communautaires aient publié dernièrement; l'objectif fixé est la construction par étapes successives d'une union économique et monétaire à réaliser par la centralisation progressive des politiques monétaires et budgétaires. En d'autres termes, la gestion des liquidités, la création d'une base monétaire, la politique monétaire à l'égard du monde extérieur, les données

essentielles des budgets (volume, soldes, et modes de financement) devraient être décidées au niveau communautaire. Le corollaire de ces principes généraux et convaincants devrait être que les politiques structurelles et régionales devraient également relever de la compétence communautaire.

Il ne semble pas que les institutions communautaires aient clairement vu les implications politiques et institutionnelles de ce projet si elles ne se bornent qu'à envisager une modification des traités de Rome.

L'étude de ce problème complexe et délicat ne nous intéresse pas pour l'instant; en tout cas, il nous semble pouvoir affirmer que le plan présenté dans le rapport constitue une fuite en avant, qu'il ne peut trouver aucune possibilité de réalisation sans une démocratisation préalable ou au moins simultanée des structures communautaires, sans une participation effective et importante des masses ouvrières à la gestion de celles-ci.

C'est pour cette raison qu'il nous semble que toutes ou presque toutes les bases et conditions de la réalisation d'un plan aussi ambitieux, même par étapes successives, ne sont pas réunies.

A cet égard, il faut préciser que si le plan Werner propose d'une part la centralisation des décisions de politique monétaire, il ne semble pas par ailleurs aller au delà d'une certaine coordination des politiques budgétaires. Nous faisons cette remarque pour démontrer que même au niveau de la conception d'une politique communautaire qui voudrait affronter sérieusement les problèmes régionaux et structurels, il n'y aurait en tout état de cause aucune base même avec la réalisation du plan Werner. En effet, la réalisation de ce plan ne comporte pas (dans sa version actuelle) une politique d'interventions structurelles mises en oeuvre par la Communauté et il est donc impossible d'affronter les problèmes des déséquilibres régionaux.

Cette impossibilité devient évidente si l'on réfléchit un moment sur la nature de ces déséquilibres. Ceux-ci peuvent avoir

des origines différentes : exogènes et endogènes, ou les deux. Dans ce cas, une région ou un pays présente des taux de développement plus élevés en raison de l'accroissement de la demande extérieure ou d'un avantage initial dû à l'expansion d'un ou de plusieurs secteurs-clés qui permet à ce pays ou à cette région un taux d'accumulation plus élevé, un niveau d'investissement plus élevé, des taux de productivité plus élevés. Du fait que la productivité est plus élevée, les profits sont plus importants (augmentation de l'épargne interne) ainsi que les exportations (meilleure épargne externe). Si cette épargne est utilisée efficacement, un processus cumulatif est mis en route et il tend spontanément à accroître les différences entre les régions et entre les pays. On a déjà fait allusion à l'insuffisance au niveau national de la politique de transferts de ressources. Au niveau international ou interrégional - communautaire- le problème est encore plus grave, soit parce que les transferts, s'il y en a, atteignent des niveaux minima, soit parce qu'il n'en existe pas et que ne sont pas prévus les instruments nécessaires pour réaliser un transfert massif de ressources à employer dans des interventions directes sur les structures.

Certains ont soutenu qu'une politique salariale différenciée (salaires plus élevés dans les régions les plus développées et plus bas dans les régions où la productivité est plus faible) permettrait d'éliminer cette tendance à l'accentuation des différences. Nous sommes convaincus du contraire, parce que d'une part nous ne pouvons accepter les compartimentages salariaux qui, comme nous le savons, n'ont en rien contribué en ce qui concerne l'Italie au rapprochement des régions développées et des régions moins développées et parce que nous estimons que le nivellement salarial entre les régions constitue en soi un stimulant important pour l'augmentation de la productivité dans les régions les moins favorisées.

Il est toutefois évident que ces augmentations de productivité ne se feront jamais si des actions directes ne sont pas engagées sur les structures de production.

Or, si le processus cumulatif sus mentionné engendre spontanément la concentration des initiatives en matière de production

dans les régions les plus avancées - cette tendance peut être combattue ou neutralisée efficacement non par la création des conditions pour la localisation des entreprises, conditions qui grosso modo existent déjà, mais par des politiques sectorielles (agricoles, industrielles etc...) directes. Ces politiques peuvent être mieux réalisées par les institutions publiques et, au nom de celle-ci, par les entreprises publiques. En d'autres termes, si les entreprises privées se déplacent ou se concentrent dans les régions les plus développées, les entreprises publiques peuvent et doivent se déplacer vers les régions moins développées en premier lieu pour contrebalancer l'effet du déplacement ou de la concentration et, simultanément, pour éliminer les raisons de cette tendance. Mais sur ce point et sur d'autres points, le plan Werner reste muet. Par ailleurs, l'insuffisance de cette construction (notamment au niveau de la théorie) apparaît clairement lorsque l'on pense à l'inefficacité de la politique monétaire harmonisée pour combattre l'inflation internationale due pour une part non négligeable aux entreprises multinationales. Comme on le sait, l'évolution différente de l'offre et de la demande agrégées peut donner lieu à des processus inflationistes qui se manifestent à l'extérieur par un déséquilibre des comptes. Ceci vaut également au niveau interrégional, à cette différence qu'à ce niveau il existe une seule monnaie et un budget économique national qui permettent des processus d'ajustement et de stabilisation, notamment à long terme, par des transferts importants de ressources d'une région à une autre.

Au niveau national, l'ajustement est encore facilité par la mobilité (relativement) plus grande des facteurs de production, en particulier de la main-d'oeuvre. Au niveau international et au niveau de la proposition Werner, d'une part il n'existe pas les conditions d'un budget public communautaire (on prévoit au maximum une coordination des politiques budgétaires) et d'autre part il est inacceptable d'envisager des déplacements massifs de la main-d'oeuvre.

Pour ces raisons, les propositions implicites et explicites du plan Werner ne semblent pouvoir être acceptées. Celui-ci souffre aussi d'une profonde contradiction qui résulte des considérations

suivantes : l'union économique et monétaire exige une politique de stabilisation et de développement orientée sur les régions; cette politique ne pourra pas être réalisée si la "concertation" de la politique conjoncturelle et de la politique à moyen terme est limitée aux instruments monétaires véritables qui accentueraient la prééminence déjà marquée des aspects conjoncturels et si elle ne s'étend pas à la mise au point d'une série d'instruments de politique budgétaire qui permettent effectivement des transferts substanciels de ressources des régions les plus développées vers les régions les moins favorisées. Ceci implique que soit élaborée une politique de prélèvement et de dépenses publiques au niveau communautaire que le rapport Werner n'envisage pas et dont les premiers éléments semblent ne pas exister.

HYPOTHESES POUR UNE POLITIQUE REGIONALE EN TANT QUE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT REEQUILIBRE

L'échec de la politique en matière d'infrastructures mise en oeuvre ces 20 dernières années en Italie et l'insuffisance absolue en soi de la politique d'incitation - dissuasion, même lorsque l'on affirme que les incitations doivent être "sélectives" comme le fait le programme préliminaire 1971-1975 (Italie), montrent qu'il faut chercher d'autres solutions. Les mêmes considérations peuvent être faites pour les autres pays de la CEE ou les pays voisins, comme par exemple l'Angleterre qui présente des caractéristiques structurelles différentes de celles de l'Italie et où la politique des infrastructures et des incitations n'a pas résolu le problème de l'industrialisation des régions sous-développées. Du reste, on peut constater que les localisations d'industries dans des régions dépourvues d'infrastructures adéquates ont lieu normalement, par exemple dans les pays en voie de développement ou de l'Europe de l'Est, et répondent donc à des intérêts de marché précis qui n'existent évidemment pas pour le capital privé dans les régions déshéritées de la C.E.E. ou de l'Europe occidentale.

La solution ne peut qu'être cherchée dans une action en profondeur sur les structures et sur les mécanismes d'accumulation et d'investissement, en faisant appel à l'industrie publique pour des interventions cohérentes dans les aires sous-développées, ayant une force dynamique dans le cadre de nouveaux choix sectoriels et de nouvelles orientations en matière de développement.

Il s'agit d'élaborer une stratégie globale du développement comportant des options de programme et des instruments cohérents, dans la ferme intention de contrecarrer et de renverser les tendances au déséquilibre qui se manifestent actuellement, en attaquant le mal à la racine, c'est-à-dire sur le plan structurel.

La recherche concrète de cette stratégie ne peut pas ne pas partir de certaines considérations préliminaires : le Mezzogiorno italien constitue la manifestation la plus évidente et le centre

de tout le mécanisme de déséquilibre national et communautaire. Il constitue donc le point d'attaque et devient ainsi le levier d'une politique régionale nationale et communautaire et donc d'une politique industrielle et de développement visant à renverser dans les faits les tendances actuelles. L'affrontement du problème méridional est la base et le fer de lance d'une politique nationale et communautaire de rééquilibrage et doit faire partie intégrante d'une politique industrielle et d'intervention publique sur les grands choix des secteurs-clés, afin de donner une nouvelle orientation au développement de manière que l'industrialisation du Mezzogiorno et (donc des aires et des secteurs en retard de la communauté) soit homogène et fonctionnelle.

Pour la mise en oeuvre d'une telle politique, il ne s'agit pas de partir d'une discussion sur la supranationalité politique, en supposant qu'elle imposera des solutions novatrices, mais des contenus de ces solutions et de leur mise en oeuvre réelles dans les différents contextes nationaux et régionaux de manière qu'ils se projettent dans le contexte communautaire par la coordination de politiques et d'instruments d'une stratégie générale définie du développement.

Ces considérations sont d'autant plus valables si l'on tient compte du fait que l'élargissement de la C.E.E. est destiné à renforcer la logique économique actuelle de type libéral.

La question structurelle prioritaire dans la situation sociale et économique du Mezzogiorno et des zones défavorisées en général est la question agricole. La réforme des structures agricoles est basée sur la création de formes de production en association (également de caractère public dans certaines zones) qui se greffent, en les définissant, sur des modifications de système foncier réalisables par l'application par exemple de la loi sur les métairies ou sur le fermage, par l'emploi de terres publiques, par le recours aux expropriations pour des raisons de productivité sociale, eu

égard à la nécessité de procéder à des regroupements productifs. C'est un processus qui constitue la base pour les orientations de programme : celles-ci se concrétisent dans des "plans de zone" qui comprennent la mise en route et la coordination des différents facteurs de développement : ouvrages hydrauliques et de bonification, aménagement du territoire et structures sociales; innovations culturales, activités de transformation des produits et de commercialisation, initiatives en matière de diversification industrielle. Dans ce cadre se créent de nouvelles entreprises capables de réaliser un long processus d'accumulation visant à résister aux circuits de drainage du revenu.

Cette oeuvre doit trouver dans les régions elles-mêmes, en tant qu'institutions démocratiques, le facteur actif essentiel tant pour la définition des exigences et leur défense à l'échelon national et donc communautaire que pour leur réalisation. En outre, c'est précisément dans les plans de zone que cette politique peut se concrétiser et tendre à obtenir une adhésion à ses orientations et à ses initiatives de renouvellement, notamment de la part des entreprises privées, soit en utilisant à cette fin tous les instruments publics à partir de la sélectivité des incitations et des soutiens nationaux et communautaires, soit en favorisant l'exercice d'un contrôle par les forces du travail et leur organisation syndicale, tant dans les entreprises qu'au niveau local et au niveau régional.

La transformation agricole ainsi conçue constitue le substrat essentiel d'un processus d'industrialisation portant non seulement sur la transformation des produits agricoles et leur commercialisation, mais aussi sur la mécanisation de la production agricole qui offre ainsi un débouché à des secteurs stratégiques comme celui des machines ou celui des produits chimiques, en résolvant également dans ce cadre très dynamique la question des prix et donc des termes de l'échange.

L'industrialisation de l'agriculture est liée à une autre réforme-clé : celle des entreprises à participation d'Etat et du

rôle de l'industrie publique dans le cadre et aux fins d'une nouvelle orientation nationale et communautaire de l'appareil industriel et de sa restructuration pour un nouveau type de développement. Le poids croissant de l'intervention publique dans l'économie et le fait que l'industrie publique existe dans de nombreux pays et qu'elle s'étend dans certains cas rendent possible et nécessaire l'examen du rôle des entreprises à participation d'Etat au niveau communautaire. (1)

Du point de vue qualitatif, les entreprises à participation d'Etat ne pratiquent pas une politique de production contraire aux tendances actuelles et aux mécanismes d'accumulation et d'investissement qui président à sa mise en oeuvre : elles en constituent au contraire un élément homogène et fonctionel, sous l'hégémonie du grand capital privé.

Dans ce cadre, on a assisté à la concentration des activités de l'industrie publique dans le secteur de produits de base : dans ce secteur, celle-ci a d'une part renoncé à jouer un rôle antimonopole tant en ce qui concerne les prix que les orientations, comme cela est apparu de façon éclatante en Italie avec la renonciation de l'ENI à agir contre la Montecatini pour les produits chimiques et avec les ententes IRI-FIAT pour les produits sidérurgiques et elle a d'autre part employé des ressources publiques énormes dans des productions d'un coût d'investissement important et d'un taux peu élevé de valeur ajoutée, pour les mettre à la disposition d'un processus de production centré sur les biens de consommation durables en tant que "réserve de chasse" pour le capital privé qui pouvait en tirer des profits plus élevés à moyen terme, procéder à des ratissages plus vastes et plus importants du revenu sur le marché national et atteindre une compétitivité plus grande dans le cadre d'une division internationale du travail dans le secteur de la pétrochimie et d'organismes semblables à l'IRI créés récemment dans certains pays.

Le rôle et le poids de l'industrie publique est en revanche essentiel pour déplacer le centre de gravité de la production des biens de consommation durables non seulement vers les biens de consommation primaire, mais également vers les biens d'équipement et de technologie de pointe, afin d'obtenir un rapport plus équilibré. Ce déplacement vers la production de biens d'équipement et de technologie de pointe, s'il constitue un changement positif au niveau national où des débouchés rationels doivent être trouvés, nécessite également une orientation communautaire complémentaire qui favorise le processus national en suivant la même ligne générale d'expansion.

Les régions défavorisées du Centre et du Nord de l'Italie ou d'autres pays européens ont intérêt à ne pas faire à leur tour les frais de l'échec enregistré dans le Mezzogiorno avec la politique des incitations, des infrastructures, des "pôles" et des cathédrales dans le désert, mais à ce qu'il soit procédé à une restructuration générale de l'appareil industriel dans le sens indiqué, dont l'industrialisation du Mezzogiorno et de l'agriculture serait le levier et le point d'attaque principal et dont les effets se feraient ensuite sentir, suivre une logique propre, dans l'aire en question. Pour que l'orientation proposée soit pleinement efficace, il faut que les nouvelles initiatives industrielles dans le Mezzogiorno (et dans les zones déshéritées) portent tant sur les produits de base et la construction de vastes établissements à technologie avancée que sur des activités manufacturières avant tout liées à ces établissements dans les secteurs stratégiques. Il faut en tout état de cause que les programmes de réalisation de ces nouvelles grandes initiatives comportent "des systèmes intégrés de production" dans lesquels sera réalisée une verticalisation et une ramification d'activités dérivées de ces initiatives et, simultanément, une diversification grâce à des initiatives collatérales. Ces "systèmes"

devront être mis en oeuvre dans le cadre des "plans de zone" relatifs aux transformations dans le domaine agricole. Que cette solution soit la bonne est démontré par l'échec des tentatives faites dans une autre direction, comme le "pôle de développement des Pouilles", dont la réalisation a été minutieusement préparée par la CEE et qui a échoué précisément en l'absence d'un centre moteur et d'une place précise dans des politiques sectorielles communautaires.

L'action des entreprises à participation d'Etat, en tant que pivot de cette nouvelle orientation et d'un rééquilibrage, est liée à leur rôle en matière de conception et de mise en oeuvre de politiques sectorielles conformes à cette orientation.

Cette action sur les politiques sectorielles permet d'avoir une perspective uniforme sur tous les problèmes relatifs au déséquilibres et de mettre en oeuvre une politique harmonieuse de développement dans les zones industrialisées ou non.

Dans ce cadre se posent les problèmes du contrôle des capitaux et des orientations des investissements des grandes entreprises privées, non seulement dans les secteurs en difficulté et dans les régions déshéritées mais dans les secteurs et dans les régions où le niveau d'investissement et d'emploi est élevé, les investissements devant servir les nouvelles orientations de développement et le processus de restructuration et de localisation industrielle qui en découle. La question qui se pose est donc celle d'une intervention publique auprès des principales entreprises occupant une position-clé dans les différents secteurs, pour déterminer les programmes de développement sectoriels en les inscrivant dans le cadre de nouvelles orientations générales dont l'industrie publique constitue le centre moteur.

La restauration industrielle axée précisément vers les biens d'équipement et de technologie de pointe doit donner à l'Europe communautaire un appareil industriel homogène et permettant des

relations économiques et commerciales avec les zones engagées dans une industrialisation accélérée ou y tendant : les pays socialistes et les pays en voie de développement. L'industrialisation du Mezzogiorno et de l'agriculture, de même que celle des autres régions déshéritées de la Communauté, fait partie de cette restructuration.

Passons maintenant à la partie relative aux différentes mesures et aux différents instruments qui peuvent être mis en oeuvre, mais qui n'ont un sens que s'ils sont finalisés et orientés sur les lignes générales et sur les "instruments-clés" des politiques sectorielles et de l'action des entreprises à participation d'Etat qui visent à un développement différent et sont engagées dans une action de rééquilibrage et donc de localisations industrielles stratégiques et motrices dans le Mezzogiorno, suivant les modalités qui ont été indiquées.

INSTRUMENTS NOUVEAUX ET MIEUX ADAPTES POUR LA POLITIQUE REGIONALE DANS LA CEE

Nous avons vu dans la brève partie théorique qu'il n'est pas possible de s'arrêter à la phase de l'union douanière ou du marché commun, sous peine de voir triompher la logique des oligopoles ou des entreprises multinationales. En réalité, l'élargissement de la CEE tend à aggraver ce risque dans la mesure où la Communauté devrait se caractériser comme une sorte de zone de libre échange.

Nous avons vu dans la partie précédente la conception de base des documents communautaires et l'insuffisance et la partialité des instruments proposés qui acceptent la logique du profit privé et de l'exploitation des travailleurs et qui ne sont absolument pas en mesure de s'opposer au développement spontané du système.

Nous avons encore signalé l'insuffisance et la contradiction que présente la décision du Conseil en ce qui concerne le projet Werner pour l'union économique et monétaire.

Nous affirmons maintenant que si ce projet, tel qu'il est prévu, est intégralement réalisé, cela équivaudrait en fait à ne réaliser qu'une union monétaire, mais non pas une union économique.

Cette dernière se caractérise en effet par les mêmes éléments que ceux qui caractérisent l'économie d'un pays autonome et indépendant, hormis les éléments politiques proprements dits indiqués ci-après.

Si tel est le cas, la qualification d'union monétaire n'est plus superflue, mais bien la caractistique fondamentale. S'il en est ainsi, le projet Werner peut être comparé à un "handicapé" qui a une jambe développée, mais également abîmée et ne fonctionnant pas pleinement (la politique monétaire), et une jambe qui n'a même pas atteint l'état embryonnaire (la politique budgétaire). Or, si l'on considère les difficultés et les rigidités caractéristiques de la politique budgétaire au niveau national, si l'on considère l'insuffisance de la politique monétaire pour favoriser la reprise et le développement, toujours au niveau national, il ne fait donc plus de doute qu'au niveau communautaire le mécanisme qui est actuellement mis en oeuvre ne pourra en vérité aller bien loin. L'idée de créer une monnaie unique est le fruit d'une illusion monétaire du même type que celle que l'on voudrait donner à la masse ouvrière et aux Européens en général.

Ainsi conçue, l'union monétaire pourra être de quelque utilité pour les gouverneurs des banques centrales européennes dont l'influence pourra augmenter au Fonds monétaire international, mais elle ne donnera aucun avantage aux travailleurs ni aux gouvernements des pays membres dont les pouvoirs de contrôle et de soutien de la demande globale, qui sont déjà assez limités, pourront au contraire être considérablement réduits.

Le corollaire de la proposition Werner relative à la création du marché unique des capitaux, sans contrôle et sans réglementation, nous semble donc irresponsable et extrêmement périlleux; cela signifierait aller au devant des intérêts des groupes financiers internationaux en leur permettant de ratisser l'épargne là où elle se trouve, sans se soucier des conséquences que cela implique pour les politiques monétaires et financières des pays membres.

Eu égard à la situation de fait, il ne nous semble pas nécessaire d'approfondir les problèmes de l'union économique et c'est la raison pour laquelle, dans la partie qui suit, nous nous occuperons de la question de savoir que pourraient et que devraient être les instruments dans le cadre du système institutionnel actuel ou légèrement modifié.

Nous commencerons par la question de la coordination et de transparence des systèmes, en vérité complexes, d'aides directes aux entreprises pour le développement industriel et régional; à première vue, on pourrait penser que l'initiative de la Communauté en cette matière est tout à fait positive et méritoire, mais il n'en est pas ainsi; même s'il existe des aspects positifs - et notre intention n'est pas de les nier - il existe des aspects négatifs et dangereux. En réalité, la proposition de la Commission n'est pas encore claire et il faut donc élucider les éléments équivoques qu'elle présente.

Il est évident, pour commencer, qu'une proposition de coordination et de transparence ne peut être comprise dans ce sens que toutes les régions ou les aires (zones) doivent être mises sur le même plan. Il est donc nécessaire que la subdivision de la superficie de la Communauté en cent régions ou plus n'en reste pas là, mais qu'elle soit poussée plus en avant et que les régions soient classées suivant une typologie bien déterminée et définie dans la perspective de la politique régionale.

A cet égard, il nous semble qu'il vaille la peine de considérer l'expérience anglaise en matière de politique régionale que M. Ezra décrit de façon très claire dans son rapport.

En Grande-Bretagne, les régions sont classées en trois catégories principales : aires ou régions intermédiaires, aires de développement et aires de développement spécial. M. Ezra, reprenant à son compte les propositions faites en Angleterre, suggère de considérer la possibilité de subdiviser les régions de la Communauté en quatre types principaux d'aires, c'est-à-dire : les aires de développement, les aires intermédiaires, les aires neutres (normales) et les aires congestionnées.

Dans ce cas, une politique des aides transparente et coordonnée devrait tenir compte de la nécessité de graduer et de différencier les aides suivant une typologie comme celle qui vient d'être proposée.

Tout mettre sur le même plan et se demander ensuite, après une simplification grossière et simpliste entre zones développées et zones en retard, pourquoi les capitaux ne se dirigent pas vers les régions moins développées est un contresens; c'est se poser une question dont la réponse est extrêmement simple et évidente; eu égard aux conditions données, le chef d'entreprise privé n'a pas d'intérêt à entreprendre une activité de production dans les régions sous-développées, en raison du coût plus élevé de l'opération, de l'incertitude plus grande, de l'éloignement des marchés et donc des coûts de transport plus élevés, de l'isolement que comporte l'implantation dans une aire sous-développée, d'un certain nombre d'éléments non mesurables au premier rang desquels figure notamment la différence de milieu socio-culturel.

Notre intention n'est pas ici de nous livrer à une analyse détaillée et approfondie des différents types d'instruments de politique régionale qui, à notre connaissance, a été faite de façon brillante par M. Ezra et nous renvoyons donc à son rapport pour de plus amples détails.

Il nous semble opportun de souligner que si la Communauté veut une politique de localisation, elle ne doit pas se borner à des énonciations générales, mais aller plus loin; la Communauté et les pays membres peuvent et doivent se servir des instruments directs et indirects de politique de localisation, d'instruments de type quantitatif et qualitatif.

L'instrument qualitatif par excellence est le système de l'autorisation qui a été adopté avec succès en Grande-Bretagne. L'autorisation permet d'exercer de façon intelligente et non coûteuse le contrôle des investissements; l'autorisation reste l'instrument direct le plus important. Il est évident que tous les autres instruments de type quantitatif ne sont pas moins importants : les exemptions fiscales, les aides, les facilités de crédit, les bonifications d'intérêt, les subventions à fonds perdu, etc... d'une part et les mesures de dissuasion ou les impôts différentiels d'autre part.

Nous n'entrerons pas non plus dans les détails sur ce point, car les divers instruments adoptés dans les différents pays membres et dans les pays candidats à l'adhésion sont répertoriés et analysés dans de nombreux documents, notamment dans les documents communautaires.

Nous tenons ici à mettre en évidence une seconde exigence en matière de gradation et de différenciation, mais cette fois non plus en relation avec le type d'aire ou de région où l'on veut localiser les investissements, mais en relation avec le type d'investissement proprement dit, aux caractéristiques de ce dernier en ce qui concerne l'emploi du facteur travail et le degré technologique des biens de production.

C'est la seule façon de faire un effort plus sérieux pour exercer un contrôle effectif sur les investissements, contrôle qui devrait, dans les faits et non pas seulement en parole, faciliter ou du moins rendre relativement plus convenables les investissements dans les aires moins avancées et les investissements où le facteur main-d'oeuvre et la technologie de pointe occupent le premier rang.

Si la législation communautaire en la matière concordait avec les objectifs que l'on dit vouloir poursuivre, alors les risques de fuite de capitaux d'un pays à l'autre pourraient disparaître. C'est à cette coordination que, à notre avis, la Communauté devrait viser.

Ce type d'action suppose en outre qu'il soit procédé simultanément, de façon décisive, à une harmonisation sérieuse des régimes fiscaux des pays membres en ce qui concerne le traitement des revenus des capitaux et l'imposition des sociétés et aussi qu'une pression soit exercée sur certains pays voisins où il existe ce que l'on appelle les "oasis fiscales".

Entreprise publique -

Mais c'est par l'intermédiaire de l'entreprise publique et de l'entreprise à participation d'Etat que les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle primordial dans la politique du développement régional. Toutefois, il est également nécessaire de revoir cet instrument; il faut que l'on change d'orientation afins de ne pas continuer comme par le passé à agir dans le sens du développement spontané du système, mais à agir uniquement suivant des critères applicables à l'entreprise.

Il est évident que dans une situation où les entreprises privées se concentrent normalement dans des zones plus développées, les entreprises publiques à participation d'Etat peuvent jouer un rôle fondamental dans le renversement de cette tendance et dans la création des conditions de localisation, y compris pour les entreprises privées.

L'entreprise publique peut et doit être au centre des projets dits projets intégrés de développement; mais non plus suivant une logique de la subordination aux grands intérêts oligopolistiques privés : elle doit au contraire avoir une fonction et une initiative propres non seulement dans les secteurs de base mais également dans les secteurs de la transformation comportant de plus grandes possibilités d'emploi.

C'est seulement si elles exercent des activités industrielles de tranformation que les entreprises publiques pourront recueillir les fruits de leurs investissements importants dans les secteurs de base, fruits qui sinon seront récoltés par l'industrie privée; c'est la seules possibilité qui leur reste de pratiquer leur propre politique de prix et de contrôle du secteurs face aux décisions prises en la matière par les oligopoles privés.

Revenant sur le rôle spécifique de la Communauté et la nécessité pour celle-ci de disposer d'instruments efficaces et appropriés, nous examinerons brièvement le rapport sur les moyens financiers pour le développement régional qui a fait suite en 1970 au rapport général sur la politique régionale. (1)

Ce rapport reprend les différentes mesures qui peuvent être adoptées sur la base des règles des traités actuels, mais contrairement à ce que l'on pouvait croire il ne dépasse pas l'analyse des moyens actuels de leur emploi; quelques brèves considérations sont précisément formulées sur la possibilité d'en améliorer l'emploi, mais sans que la moindre analyse critique soit faite dont ces moyens ont été mal employés dans le passé.

---

(1) Voir document SEC (70) 4377 fin. du 2.12.1970.

Il est en effet surprenant que l'on continue à programmer des dépenses énormes dans le cadre du FEOGA; de 1971 à 1975, près de 2 933 millions d'UC sur un total de 5 708 sont prévus pour la Section Garantie sans que cette somme puisse être utilisée à des fins régionales. En effet, comme elle vise à garantir des niveaux de prix déterminés pour certains produits agricoles, la différenciation suivant les exigences régionales est fort difficile à réaliser et resterait en tout état de cause contraire en principe à la logique communautaire.

Inversement une différenciation pourrait être facilement réalisée si l'on décidait d'utiliser des formes directes d'octroi d'un revenu complémentaire.

En tout cas, c'est la Section Orientation qui se prête le mieux à l'action de politique régionale et c'est sur celle-ci que doivent être basées les interventions directes sur les structures de production.

Nous disions que pour les années 1971-1975, la Section Orientation devrait affecter presque la moitié des dépenses à des interventions de caractère structurel; nous estimons que ce pourcentage doit être croissant si l'on veut que l'agriculture ne reste pas éternellement un secteur marginal et assisté et si l'on veut en faire une activité économiquement valable.

En ce qui concerne l'industrie, il faut étendre les interventions prévues aux articles 54 et 56 du traité CECA à tous les secteurs considérés comme nécessitant une assistance et ne plus les limiter au secteur sidérurgique et aux opérations de conversion.

A cet égard, il nous semble qu'il y a lieu d'examiner la propositions faite par certains de constituer une société financière européenne pour les interventions dans le secteur industriel

et manufacturier; cette société pourrait nouer des liens adéquats avec les sociétés financières nationales et régionales sous forme de participations, ce qui permettrait de partager entre plusieurs organismes les risques que comporte l'opération.

Il est clair que les instruments d'intervention pour la reconversion ou le soutien de secteurs en difficulté peuvent être facilement gradués et différenciés eux fins de la politique régionale et de l'emploi. Il nous semble y avoir bien peu à dire sur l'action de la Banque européenne d'investissement dont les moyens doivent naturellement être augmentée et utilisés pour le financement de projets individuels et mieux encore pour le financement de projets intégrés de développement dans le cadre des plans de zone.

C'est en effet ce dernier instrument qui permet de mieux apprécier les interdépendances et les nécessités en matière d'investissement dans une aire déterminée et d'agir préventivement afin d'éviter des investissements isolés dans le secteur de base autour duquel subsisterait le vide.

Le plan de zone; comme du reste le plan régional et le plan national, doit être avant tout l'instrument autour duquel se réalise la participation des forces sociales et des travailleurs aux décisions du domaine économique et social.

Il doit être un instrument effectif de démocratie et d'autodétermination grâce auquel les populations locales expriment naturellement leurs intérêts et, dans une synthèse politique, adoptent les moyens pour les réaliser. Il doit donc être un instrument d'émancipation et de progrès des classes ouvrières et non seulement un instrument d'exécution de décisions précises prises à l'échelon

central national et/ou communautaire. Dans ce sens, notre schéma institutionnel suppose la pleine réalisation de la réforme régionale avec un transfert effectif de pouvoirs aux régions et aux autres organimes locaux en fonction de leurs compétences respectives.

La question du Fonds social européen dont la durée a été prévue initialement seulement pour une période transitoire mérite un développement particulier. La nécessité a été reconnue de maintenir cette institution en lui confiant de nouvelles responsabilités; de nombreuses réunions ont été tenues au CES et ailleurs et ont abouti à un certain accord sur la réforme; la Commission a préparé un projet de nouveau statut, mais il manque encore la décision politique en la matière; nous estimons qu'il faut sortir de cette situation de paralysie et nous sommes pour l'utilisation de moyens prévus dans les interventions de type a) et b) aux fins de la politique régionale et l'emploi. Il en va de même pour les propositions contenues dans le dernier document de la Commission relatif aux "actions communautaires de la politique régionale dans les régions agricoles prioritaires de la Communauté". (1)

Tout en estimant que dans l'ensemble la proposition relative au Fonds européen de bonifocation d'intérêts pour le développement régional (FEBI) est insuffisante et ne concorde pas avec les objectifs fixés, nous considérons que cette proposition, revue et corrigée de façon adéquate suivant les indications que nous avons données précédemment, peut avoir sa place parmi les instruments de politique régionale spécifique de la Communauté.

---

(1) Voir document Commission (71) 500 final du 26 mai 1971.

Indépendamment des bonifications sus mentionnées, la proposition prévoit un certain nombre d'interventions directes sur les structures dont la direction nous semble être juste, mais il faut malheureusement constater que cette proposition qui laisse du reste entrevoir un principe de gradation et de différenciation des aides conforme à ce que nous avons dit précedemment, n'est restée qu'une proposition et n'a pas fait l'objet d'une décision politique.

A cet égard, il est particulièrement urgent et nécessaire que les institutions nationales et communautaires assument leurs responsabilités politiques si l'on ne veut pas que le paupérisation de ces régions où l'agriculture prédomine encore ne devienne irrémédiable. Nous avons également vu, même si c'est de façon sommaire, les principaux moyens que la Communauté a ou pourrait avoir à condition que l'on procède à des modifications uniquement mineures sur le plan institutionnel. Nous sommes convaincus de l'insuffisance et de la faiblesse foncière de ces moyens, surtout s'ils restent ce qu'ils sont : certains existent, mais sont utilisés de façon inefficace et dommageable (voir les instruments de soutien des prix agricoles), d'autres n'existent qu'à l'état de proposition et tous sont en tout état de cause utilisés et utilisables dans une position subordonnée. Il est donc nécessaire de sortir de cette situation, d'abandonner les hypothèses relatives à la mobilité géographique des travailleurs et à la mise en oeuvre d'une politique régionale tendant exclusivement à la réalisation des infrastructures et de prendre les responsabilités et les initiatives nécessaires pour sortir la Communauté de sa paralysie actuelle.

LA POLITIQUE DU SYNDICAT DANS LA SITUATION ACTUELLE

Les considérations formulées jusqu'ici dans le rapport ont consisté à proposer une politique de développement régional équilibré des pays de la Communauté et de l'ensemble de celle-ci.

Ce type de développement exige une mutation de l'actuel fonctionnement spontané du mécanisme économique au niveau national et international grâce à un contrôle et à une orientation des investissements productifs tant dans les zones sous-développées que dans les zones congestionnées.

La politique régionale de développement doit être coordonnée avec la politique industrielle de développement sectoriel et de ses localisations, qui ne peut être basée uniquement sur les politiques d'incitation et de réalisation des infrastructures, mais doit se concrétiser dans des interventions productives directes; un rôle fondamental y serait joué par les entreprises publiques et par les pouvoirs publics aux différents niveaux régional, national et communautaire, conformément au principe suivant lequel les capitaux doivent être transférés vers les lieux où se trouvent les travailleurs et non pas le contraire.

C'est sur cette base que les objectifs de politique sociale, notamment en ce qui concerne les problèmes de l'emploi, des conditions de vie convenables des travailleurs et de la population de toutes les régions, pourront être atteints.

La politique sociale ne doit plus être la conséquence des choix et des orientations de politique économique, mais être au contraire la condition d'une nouvelle politique économique ayant pour objectif la suppression des déséquilibres, le plein emploi, de meilleures conditions de vie à partir de conditions de travail plus humaines.

Une telle stratégie de politique économique et sociale implique que les forces ouvrières et notamment les organisations

syndicales s'engagent fortement pour imposer par la lutte et la négociation de nouveaux choix de politique économique aux pouvoirs publics et contrebalancer l'influence croissante des oligopoles dans la vie nationale et communautaire.

Tandis que se développe le processus d'intégration économique entre les pays de la Communauté non sans se heurter à des difficultés et à de fortes contradictions, alors que le processus de restructuration et de concentration des entreprises ne cesse de s'étendre, il se crée de puissantes entreprises multinationales dont les décisions ne tiennent aucun compte de l'intérêt des collectivités nationales au sein desquelles elles opèrent et le mouvement syndical se trouve aujourd'hui dans une situation d'impuissance presque absolue face à ces phénomènes, perdant ainsi au niveau communautaire le pouvoir conquis au niveau national.

L'action du mouvement syidical est un des moyens essentiel pour exercer une pression appropriée des forces novatrices en vue de promouvoir au niveau national et au niveau communautaire une nouvelle politique, sur la base d'un changement des rapports de force et donc des rapports de pouvoir avec le grand patronat, tant au niveau de l'entreprise qu'au niveau de la société, et permettre le contrôle et la contestation de la politique actuelle en matière d'investissements.

L'absence actuelle d'unité du mouvement syndical et d'une stratégie internationale unitaire des syndicats des pays de la C.E.E. et de l'Europe occidentale est une des raisons essentielles qui expliquent la difficulté de l'action menée pour parvenir à une modification réelle de la logique actuelle du développement économique de la Communauté.

Il est donc essentiel que le mouvement syndical ait sa propre stratégie revendicative de politique économique et de politique sociale et que celle-ci ait une dimension internationale, soit coordonnée à l'échelon international et basée sur la contestation du principed'efficacité et de productivité de l'entreprise motivées par le profit privé, pour imposer un concept plus vaste de productivité sociale tenant compte des problèmes des collectivités nationales et internationales. Cette stratégie doit avoir pour objectif fondamental le contrôle public des capitaux et des investissements (des entreprises publiques et des entreprises privées, notamment des entreprises multinationales), de leur orientation et des localisations, suivant une politique économique de développement industriel, sectoriel et régional étroitement liée aux transformations structurelles de l'agriculture.

Conformément aux objectifs de politique économique, il est essentiel d'élaborer une politique syndicale coordonnée au niveau communautaire ayant pour préoccupation principale le contrôle de l'organisation du travail afin de garantir les conditions de travail humaines (problème des rythmes, des effectifs, des qualifications); le contrôle du marché du travail, l'harmonisation des politiques d'assurance sociale, tant en ce qui concerne les affectations de crédit que les systèmes de financement; les politiques salariales et contractuelles (le refus des politiques des revenus et de la différenciation selon les zones et selon le sexe; l'égalité des traitements entre les ouvriers et les employés etc.); la durée du travail (âge de la retraite, horaire hebdomadaire).

Aux programmes de revendications des syndicats et à l'exigence d'une nouvelle politique du développement sont directement liés les problèmes de l'émigration qui est utilisée comme une arme pour affaiblir le pouvoir de négociation des travailleurs des pays plus industrialisés (au point que l'on favorise l'émigration de ressortissants de pays non communautaires afin d'échapper au réglement CEE sur l'égalité de traitement), alors que des masses énormes de travailleurs provenant des régions et des pays sous-développés sont monstrueusement exploitées. Ce sont ces travailleurs qui perçoivent de la façon la plus aigüe les effets du mécanisme de développement actuel, c'est-à-dire des salaires plus bas, des conditions de vie et de travail dégradantes, le chômage qui les frappe les premiers dans les phases de fléchissement de la conjoncture comme c'est le cas actuellement.

En outre, les syndicats doivent concerter leur position sur les problèmes des réformes sociales et de l'élévation de la qualité de la vie (problèmes du logement et de l'urbanisation, des transports, de l'éducation, de la santé et des nuisances).

Dans ce contexte, une place de plus en plus importante revient à la conquête et à la défense de nouveaux droits syndicaux sur les lieux de travail et à la reconnaissance non seulement au niveau national, mais également au niveau communautaire, du rôle et de la fonction des syndicats qui revendiquent le droit de faire valoir leur avis non seulement en ce qui concerne les problèmes de politique sociale, mais également en ce qui concerne les options de politique économique, dans le respect constant et à tous les niveaux de leur pleine autonomie d'action.

Pour donner aux travailleurs et aux peuples la possibilité réelle de participer à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'une nouvelle politique économique et sociale, la démocratisation des institutions communautaires, qui est le problème politique le plus important, passe également par l'instauration d'un nouveau type de rapports entre lesdites institutions de la CEE et les organisations syndicales, impliquant la reconnaissance de leur rôle et de leur fonction qui doivent être exercés en vue de défendre les intérêts des travailleurs et de démocratiser les structures économiques des différents pays et de la Communauté dans son ensemble.

L'action syndicale autonome, expression directe des besoins réels des travailleurs, devient donc le facteur essentiel d'une politique de développement économique équilibré, à l'échelon régional et sectoriel, grâce à la pleine valorisation de toutes les ressources non seulement matérielles, mais surtout humaines.

CONFERENCE

"INDUSTRIE ET SOCIETE

DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"

RAPPORT N.4

LES CONDITIONS NECESSAIRES POUR QUE LES INVESTISSEMENTS DES ENTREPRISES DES DIFFERENTS ETATS MEMBRES S'ORIENTENT DAVANTAGE VERS LES REGIONS MOINS DEVELOPPEES DE LA COMMUNAUTE, ROLE DE L'INDUSTRIE ET DES POUVOIRS PUBLICS

von

G. KIENBAUM

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

VENISE - 1972

Conditions d'un accroissement des investissements des entreprises des pays membres dans les régions moins développées de la Communauté

Pôle de l'industrie et des pouvoirs publics

par

M. Gerhard KIENBAUM, Ing.Dipl. Membre du Bundestag

Inventaire

Un sondage effectué dans la République fédérale a révélé que pour 80 % de la population le développement des différentes régions d'un pays doit être orienté en fonction de l'intérêt général. L'insertion de la politique régionale dans nos ordres économiques n'en soulève pas moins des difficultés. Seules répondent à vrai dire au modèle de l'économie de marché - les six pays membres de la CEE ainsi que les 4 pays candidats ont, au fond, des économies axées sur l'économie de marché,- les mesures de politique économique qui peuvent être considérées comme étant conformes aux exigences du marché et qui ont pour effet de favoriser ou freiner d'une égale manière les progrès de la collectivité. Ce principe est indéniablement battu en brèche par la politique régionale dans tous les Etats membres, en effet, les interventions de l'Etat n'intéressent que des secteurs partiels ou des agents économiques individuels.

La politique régionale n'en demeure pas moins l'un des éléments essentiels d'un système d'économie de marché, car notre économie ne peut empêcher d'elle-même l'apparition de régions à potentiel économique variable, mais risque même d'accroître ces disparités. Cependant, tout déséquilibre se répercutera nécessairement sur l'évolution et la croissance de l'ensemble de l'économie nationale. Les pouvoirs publics ont pour tâche d'assurer dans chaque région l'approvisionnement satisfaisant de tous les citoyens en produits et en services vitaux et d'usage courant et de fournir une garantie de revenu aux personnes actives. Ces institutions ont alors toute latitude

d'utiliser un arsenal de mesures qui ne soit pas contraire aux principes de notre système économique.

Je dirai immédiatement que l'attribution d'une telle mission aux instances compétentes exclut pratiquemment toute possibilité de laisser les régions s'assainir d'elles-mêmes.

L'aide au développement interne peut retrouver la faveur des populations. Jamais les milieux économiques allemands n'ont été aussi disposés à transférer leurs centres de production et à rechercher de nouveaux lieux d'implantation. Les bases d'une politique régionale systématique ne semblent donc pas défavorables. A une forte demande de site d'implantation correspond une offre importante de terrains industriels. C'est aux pouvoirs publics qu'il appartiendra de créer une plateforme raisonnable permettant aux partenaires de se rencontrer. Ces problèmes se posent aussi bien à la commune qu'à la Communauté Européenne. La question de savoir dans quelle mesure un transfert de compétences est également nécessaire reste réservée à des entretiens à venir.

Les uns comme les autres - les industriels comme les pouvoirs publics - peuvent y gagner dans cette affaire. Les milieux économiques déplorent l'accroissement des coûts dans les pôles de forte concentration et cherchent la solution la meilleure en dernière analyse, alors que les

pouvoirs publics s'emploient à décentraliser les zônes de forte concentration, pour faire retomber la courbe des coûts sociaux en progression disproportionnée. Cette tâche est facilitée par le fait que nous nous trouvons tous dans des économies plus ou moins en expansion. La croissance économique permet de résorber les déséquilibres sans affecter ou réduire le potentiel économique d'autres régions, comme ce serait le cas dans une économie en stagnation. Mais la croissance économique comporte aussi en soi le risque latent d'une aggravation des disparités existantes. Il nous semble avoir donné ainsi une idée des conditions existant au départ. L'industrie et les pouvoirs publics sont dans une égale mesure offrants et demandeurs et leurs rapports sont ambivalents. La politique régionale ne doit pas institutionaliser le nivellement, mais créer au contraire une unité dans la diversité démocratique. Il ne viendra donc à l'idée d'aucune institution de mettre toutes les régions au même pas en ralentissant l'expansion de celles qui progressent le plus rapidement et qui disposent du potentiel économique le plus fort, on s'efforcera au contraire de trouver les conditions optimales pour toutes.

Nous devons partir du principe que les interventions de l'état ne doivent pas paralyser l'esprit d'entreprise qui reste le principal moteur de l'expansion. La différence entre le travail de projection et celui de planification doit être particulièrement net dans la politique régionale. Cependant, si juste que soit sa motivation, une aide peut être préjudiciable. Les pouvoirs publics peuvent-ils par exemple, se sentir en droit d'utiliser les instruments de la politique régionale aux dépens d'un producteur de biens de substitution, en pratiquant une discrimination sous l'angle de la concurrence à l'égard de certaines communes grâce au choix de sites d'implantation présentant des conditions analogues - c'est là tout un catalogue de règles importantes qui devraient être constamment respectées en matière de politique régionale.?

Il n'est pas possible d'éliminer du jour au lendemain les disparités existant entre les différentes régions. Cependant, il suffit de comparer le potentiel économique des différentes régions pour comprendre qu'il est grand temps de mettre en oeuvre une politique régionale systématique permettant de rétablir l'équilibre entre les régions. Les institutions sont tout autant préoccupées par les régions qui connaissent un développement inférieur à la moyenne que par les pôles de forte concentration, bien que dans ce dernier cas les problèmes se présentent, bien entendu, tout autrement. Point n'est besoin de citer des chiffres, il suffira de citer en exemple les noms de quelques régions. Il suffit de comparer la Lombardie et la Calabre, la Camargue et Paris, l'Eifel et la Ruhr. Presque tous les Etats s'emploient depuis plusieurs années déjà avec plus ou moins d'habileté à réduire les disparités existant entre les différentes régions. L'absence d'une méthode uniforme se fait ici sentir. A une époque d'interpénétration croissante des espaces économiques, par-delà les frontières, une action isolée dans un système économique reposant sur la concurrence ne peut qu'entraîner des distorsions de concurrence. Une intervention immédiate paraît plus urgente que jamais.

Causes des disparités régionales

Aucune mesure, si bonne soit-elle, ne sera efficace si elle ne répond pas exactement aux exigences locales. C'est pourquoi toute action des pouvoirs publics suppose l'établissement d'un inventaire sur les résultats duquel devra se fonder toute décision des personnes désireuses d'investir, faute de quoi elle pourrait bien réserver des surprises.

Les disparités sont apparues dès que l'homme a commencé à exercer des activités économiques. Les Agents économiques cherchèrent le lieu le plus favorable pour opérer. Généralement,

leur décision fut influencée par l'existence de sources d'énergie ou d'un site à desserte favorable. L'évolution dans le sens d'une division du travail et l'accroissement simultané du rôle du marché ont conduit ensuite aux premières agglomérations. Ces avantages naturels du point de vue de l'implantation continuent à jouer encore un rôle aujourd'hui, bien qu'ils aient perdu en importance du fait du progrès des techniques. C'est ainsi par exemple que l'eau n'est plus guère considérée à l'heure actuelle comme une source d'énergie indispensable par les industriels en quête d'un emplacement. L'énergie transportée par conduites assure désormais ce rôle. Pourtant, le lieu d'implantation est choisi dans de très nombreux cas en raison de la proximité d'un cours d'eau. Que l'on songe seulement aux énormes quantités d'eau de refroidissement nécessaire chaque jour à l'industrie lourde et à l'industrie chimique.
Le problème de la localisation se pose dans les mêmes termes pour les activités agricoles et extractives. Bien entendu, la politique régionale ne permet pas non plus dans ce secteur de rétablir un parfait équilibre, étant donné la réalité des avantages naturels. Il est vrai que les pouvoirs publics peuvent contribuer largement à une diversification des activités. L'avantage de la localisation peut en revanche être surcompensée très rapidement, d'autant plus qu'aucun produit n'est à l'abri des produits de substitution.

Les premiers pôles de concentration sont apparus à l'époque où l'industrialisation battait son plein. Le mouvement a été engendré par l'existence de gisements de fer et de charbon. Alors que dans les autres régions le maintien des structures traditionnelles freinait le progrès, les pôles de concentration ont engendré eux-mêmes leur gonflement. La nécessité pour les pouvoirs publics de créer des meilleures voies de communication entraîna une vive expansion des pôles de concentration , qui appela à son tour de nouvelles initiatives des pouvoirs publics avec la mise en place de tous les services et la création de nouveaux emplois. Comme il n'était pas question à cette époque de politique systématique des structures à l'échelon régional ou sectoriel, il n'y a rien d'étonnant à ce que ces premiers centres aient connu un développement

totalement désordonné et néfaste. Le fossé entre ces pôles et les autres régions n'a cessé de se creuser, rendant pratiquement impossible tout investissement dans les basses terres qui avaient été négligées par les investisseurs potentiels. Les conditions initiales de mise en oeuvre de notre politique régionale actuelle étaient donc on ne peut plus défavorables. Ces conditions défavorables n'étaient pas propres à la République fédérale mais communes à l'ensemble de la Communauté européenne.

La politique régionale doit s'attaquer principalement à trois types de problèmes :

- aux disparités résultant d'avantages naturels du point de la localisation,
- aux disparités résultant de mesures d'infrastructure,
- aux disparités résultant d'une modification des critères décisionnels des investisseurs potentiels.

Alors que,dans les deux premiers cas, la politique peut s'appuyer sur des données précises, les tentatives de rétablissement de l'équilibre se heurtent dans le troisième cas à de grandes difficultés. Les pouvoirs publics sont obligés de se tenir constamment informés des supputations et des décisions changeantes des entrepreneurs et de modifier immédiatelement leur attitude en conséquence. De surcroît, les pouvoirs publics se laissèrent guider à l'époque par des conceptions tout à fait erronées en ce qui concerne leur politique d'aide. Ils favorisèrent les projets qui promettaient d'être rentables. Cela veut dire que les régions qui enregistraient déjà un fort niveau d'activité, c'est-à-dire celles dont la contribution au produit intérieur brut était élevée, jouissaient plus que toute autre région des bienfaits résultant des mesures prises par l'Etat en matière d'infrastructure. Au déséquilibre naturel sont venus s'ajouter des disparités créées artificiellement par l'homme.

L'évolution des choix faits par l'économie en matière de localisation se caractérise par un mouvement en zigzag. Après la période durant laquelle les décisions en matière d'implantation étaient prises en fonction des conditions naturelles, ce sont manifestement les avantages au niveau de la production qui sont devenus le critère déterminant. Il s'agissait de combiner au mieux les facteurs capital et travail. Au fur et à mesure que s'instaurait la division du travail, l'accent s'est nettement déplacé vers les débouchés. Les critères décisifs au cours de cette seconde phase étaient les faibles distances d'acheminement et l'existence d'un marché suffisamment vaste et favorable. Ces critères généraux de priorité n'ayant pas donné non plus de résultat positif, on en vint finalement à ne plus choisir le lieu d'implantation qu'en fonction des coûts globaux. C'est alors qu'on se heurta à un goulot d'étranglement du côté du facteur travail. En un rien de temps toutes les bonnes dispositions étaient oubliées et l'industrie partit à la campagne, où elle espérait un niveau de salaires moins élevé, oubliant ce faisant les charges supplémentaires qu'elle devrait supporter pour la commercialisation et aussi, le cas échéant, pour la formation professionnelle. Il ne fut plus question de coloniser systématiquement toutes les régions.

La prise de conscience du fait qu'en dernière analyse le critère décisif devait être le coût global d'une implantation est encore toute récente. C'est ainsi que s'écroulait le château de sable sur lequel les pouvoirs publics avaient misé. On avait vraiment cru à première vue que cette ruée vers les campagnes était la compensation naturelle de la propension à l'agglomération et qu'elle donnerait aux régions attardées la possibilité de participer au concert des grands. Le réveil n'en fut que plus pénible. Une action visant à rééquilibrer le potentiel économique ne pouvait plus être entreprise désormais qu'au prix d'investissements beaucoup plus importants.

Les régions changent de physionomie, tout comme la ville a changé d'aspect. Ce ne sont pas les villes mais les zones de forte concentration, comme le Randstad aux Pays-Bas, ou la Ruhr en République Fédérale qui soulèvent des difficultés. A l'avenir, la ville sera de moins en moins un lieu de production et de plus en plus un point de communication, maintenant qu'on finit par prendre conscience si tardivement et si lentement des conséquences néfastes de l'inorganisation de l'espace européen, à une époque où on recherche le progrès à tout prix.

Récapitulation

Les pouvoirs publics se trouvent donc aujourd'hui devant la nécessité :

- d'enrayer un nouvel afflux vers les pôles de forte concentration,
- de résorber les monostructures qui subsistent encore,
- de protéger les communes dans les régions moins développées contre une concurrence ruineuse,
- d'accorder des aides aux régions pour qu'elles mettent suffisamment en valeur leurs avantages spécifiques de localisation.

Trois options s'offrent aux industriels. Ils peuvent ou bien

- continuer à investir dans les pôles de concentration et payer les facilités en matière de transport par un coût plus élevé des investissements,
- ou bien investir à des conditions plus avantageuses dans les régions bénéficiant de l'aide de l'Etat,
- ou encore abandonner les Etats industriels de la Communauté pour investir dans les pays tiers.

Cela suppose que les pouvoirs publics continuent à avoir intérêt à empêcher ou éviter des investissements dont on est loin de pouvoir attendre une utilité maximale pour la collectivité.

Facteurs déterminant les décisions d'investir des chefs d'entreprise

On ne peut, bien entendu, attendre de chaque investisseur qu'il oriente uniquement ses investissements à l'avenir en fonction de leur utilité pour l'ensemble de l'économie. Tout investisseur entend amortir son investissement et réaliser le maximum de profit. La tâche des pouvoirs publics n'est pas d'orienter les investissements mais de susciter des préférences pour une région déterminée. Cet objectif peut être atteint en aménageant en conséquence les conditions des investissements. Cela suppose au préalable une connaissance exacte et un recensement de toutes les données qui influent sur la décision d'investir de chaque chef d'entreprise.

Il est préoccupant que les entrprises allemandes ne réalisent dans les Etats membres de la Communauté Européenne que 30 % environ de leurs investissements directs à l'étranger. Le reste se répartit comme suit : 20 % dans l'AELE, 20 % en Amérique, le restant allant pour l'essentiel dans les pays en voie de développement. C'est ici que les pouvoirs publics doivent intervenir. Cette proportion exagérément élevée des investissements réalisés en dehors de la CEE fournit, à n'en pas douter aux investisseurs potentiels les premiers éléments d'une critique objective et d'une révision de leur politique d'investissement.

Dans la mesure où les investissements réalisés dans les pays tiers ne sont pas justifiés par des impératifs de débouchés, il est indispensable pour assurer l'efficacité de leur politique d'avenir que les pouvoirs publics - de l'échelon communal jusqu'au niveau supranational - analysent les décisions des chefs d'entreprise - qu'elles soient de caractère politique, ou qu'elles répondent aux exigences de la production et en tirent les conclusions qui s'imposent.

Les pouvoirs publics doivent partir du principe que seule importe pour l'entreprise désireuse d'investir la somme des facteurs propres à telle ou telle localisation. A cet égard, aucune entreprise n'a les mêmes desiderata en ce qui concerne les conditions auxquelles doit répondre le lieu d'implantation. Ce sont toujours des facteurs de caractère particulier qui l'emporteront, tels que la disponibilité de la main d'oeuvre, le niveau relativement modéré des salaires, la desserte de transport, le niveau des frais de viabilisation, en particulier lorsqu'il s'agit d'une entreprise qui nécessite d'assez grosses surfaces. D'autre part, les chefs d'entreprise ne négligent pas, bien entendu, la zone de vente ni les possibilités offertes par le marché. Une enquête effectuée auprès de représentants des plus importantes firmes industrielles de la République fédérale au sujet de la propension à investir à l'étranger a fait apparaître clairement qu'aucune entreprise ne fait dépendre sa décision d'un seul et unique critère. D'une part, bon nombre de firmes s'assurent leurs exportations à l'étranger en y construisant leur propre centre de production, car il n'est pas rare que les débouchés ouverts par le commerce ne puissent être conservés qu'en offrant à la clientèle un service sur place. D'autre part les industriels allemands ont eu tendance, ces dernières années, à abandonner cette attitude défensive pour une politique plus expansionniste. Aujourd'hui, la Communauté commence sans doute également, comme les Etats-Unis il y a une bonne dizaine d'années, à prendre conscience de sa force et à porter ses efforts sur tous les secteurs où les perspectives d'une percée sur un marché intéressant sont particulièrement encourageantes compte tenu du produit considéré ou de son assise financière. A cet égard, les chances de succès à court terme sont manifestement reléguées au second plan.

Généralement les motivations sur lesquelles on met si souvent l'accent, telles que la pénurie de main d'oeuvre, l'explosion des charges salariales, l'aide aux investissements, l'insécurité politique ne jouent qu'un faible rôle par rapport à ces deux aspects stratégiques.

Il faudrait retenir qu'on ne recherchera de nouveaux lieux d'implantation que si l'une des motivations précitées sert d'aiguillon dans leur cas. Pour importantes que soient les différences de charges salariales, elles n'en sont pas moins éclipsées par la question bien plus décisive de savoir s'il existe sur les nouveaux lieux d'implantation un marché suffisant pour les produits qui seront fabriqués. Si le choix des investisseurs est déterminé par des considérations tel que le niveau des salaires, etc, l'industrie allemande aurait dû investir beaucoup plus, il y a quelques années dans des pays à bas salaire, comme l'Italie, l'Espagne, la Turquie, etc. Le fait que le nombre de travailleurs étrangers ait précisément augmenté dans les pays nordiques montre, que s'il en était besoin, les motivations relatives à la main d'oeuvre et au niveau des salaires, ne peuvent être considérées que comme les seuls facteurs déterminants.

Il en va de même des diverses aides aux investissements dans les différents pays. Les efforts déployés par les pays désireux d'attirer des investissements, qu'il s'agisse des Etats-Unis, de l'Ecosse, de l'Irlande, du Canada ou de l'Inde, sont souvent aussi touchants que vains. Ces aides ne portent habituellement leurs fruits qu'à l'appui de motivations solides en matière d'investissement, et cela est facile à comprendre. Celui qui est prêt à investir dix millions de DM. ne le fera que s'il peut escompter à la longue un certain profit et non pas parce qu'une subvention proportionnelle au montant de son investissement lui est garanti. Mais, toutes choses restant égales par ailleurs, ce critère peut en venir en quatrième ou cinquième position parmi les facteurs qui déterminent le choix en faveur d'un pays et son rôle sera d'autant plus important que l'entreprise considérée est plus petite et qu'elle doit moins tenir compte de considérations de stratégie commerciale.

En outre, personne n'a d'intérêt dans la Communauté à ce que les entreprises transfèrent leur lieu d'implantation uniquement en vue d'améliorer les structures ou d'acquérir un nouveau marché, s'il n'en résulte pas une meilleure combinaison des facteurs de production. Le transfert dans un pays étranger

aux seules fins de permettre à un autre Etat d'encaisser l'impôt sur les sociétés est dénué de tout sens. Nous avons ainsi esquissé très brièvement la difficulté pour les responsables de la politique régionale d'attirer de nouveaux investissements là où ils sont souhaitables. C'est pourquoi on devra porter davantage son attention à l'avenir sur les capacités d'auto-assainissement de chaque région. Dans une économie de plein emploi une région doit trouver en elle-même le ressort de sa croissance. Les entreprises doivent être contraintes d'améliorer sans cesse le rapport entre les facteurs mis en oeuvre et le rendement du travail en augmentant le produit des ventes ou en réduisant le coût des facteurs. A cet égard, c'est aux pouvoirs publics qu'il appartient de veiller en mettant en oeuvre une politique régionale conçue comme une politique d'adaptation des structures et des développements de l'économie, à ce que le mécanisme du marché permette toujours d'utiliser de façon optimale le potentiel de développement de la région. Cela vaut aussi bien pour l'amélioration du potentiel économique des régions déprimées que pour le retrait d'une partie des forces productives des zônes de forte concentration. En effet, ce n'est que dans ces zônes que l'exode de main d'oeuvre par exemple a pour effet de réduire le coût des équipements collectifs composé pour une large part jusqu'à présent de coûts fixes et par là aussi les coûts de production. En outre, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que l'ensemble des entreprises diversifient leurs marchés. Les principaux moteurs de la croissance économique sont les entreprises axées en définitive sur les débouchés durables, car une demande strictement régionale se heurte toujours à des frontières.

A l'intérieur d'une même région les entreprises doivent faire face en permanence à quatre problèmes d'adaptation :

- elles doivent toujours adapter au mieux leurs structures de distribution aux glissements de la demande,

- le progrès technique les contraint à modifier sans cesse leurs structures de production.

Cela signifie pour la région que les processus d'adaptation au sein des entreprises modifient aussi constamment les exigences quantitatives et qualitatives en matière d'infrastructures régionales. Les pouvoirs publics doivent agir sur les conditions d'implantation et sur la flexibilité des structures de production de façon qu'elles répondent toujours aux exigences d'une économie de croissance. Cette action des pouvoirs publics ne doit pas s'arrêter à l'échelon d'un secteur, mais elle doit pénétrer jusqu'au niveau de l'entreprise. Cela implique également que la politique régionale exerce une action fonctionnelle et non pas structurelle, en jaugeant les entreprises d'après leur demande de facteurs régionaux et d'après leur contribution à la mise en valeur du potentiel de développement régional.

Cela suppose une planification économique à long terme tant de la part des entreprises que des responsables de la politique régionale. Les entreprises ne doivent pas se laisser guider uniquement par des valeurs d'expérience ou rechercher uniquement à maximiser leurs gains à court terme. Les pouvoirs publics ne doivent pas mettre l'accent sur la politique de répartition des revenus, mais sur la politique de création de revenus. Ce sont des conditions indispensables à la mise en oeuvre d'une politique régionale répondant aux impératifs de croissance et aux besoins locaux.

Les pouvoirs publics devront tenir compte d'un grand nombre de facteurs pour la mise en oeuvre de leur politique. En effet, une concentration trop rapide dans une région d'industries génératrices d'expansion entraînant un accroissement de la demande de facteurs telle que la main d'oeuvre libérée par d'autres secteurs d'activité économique aux structures périmées ne suffirait pas à couvrir les besoins supplémentaires de main d'oeuvre de ces industries, aurait pour effet de freiner la croissance au sens le plus large.

Un accroissement trop rapide de la population résidente provoque également des goulots d'étranglement dans les équipements collectifs. Il rendrait nécessaire des improvisations coûteuses précisément pour le capital social. Une concentration régionale rapide ne vaut la peine que si elle n'entraîne aucun accroissement des coûts supportés au titre des équipements collectifs. Une croissance constante est en tout cas préférable à un changement brusque.

L'objectif à long terme de toute politique régionale doit être d'établir un équilibre dynamique entre l'accroissement du nombre des entreprises qui orientent leur production vers des objectifs lointains et celles qui ont des visées proches, entre les entreprises nécessitant des facteurs supplémentaires et les entreprises pouvant libérer certains facteurs, entre le taux d'utilisation et le développement des équipements collectifs d'une part et d'autre part la population traditionnelle et l'afflux de nouvelles populations.

Toute politique régionale suppose par conséquent que l'on connaisse

- la répartition des entreprises établies dans la région en fonction de leurs débouchés,
- les tendances de la demande régionale interne et externe,
- les modifications des coûts de production et les possibilités de rationalisation,
- les forces en présence sur le marché,
- les conditions naturelles des différents sites.

Pour que des structures économiques régionales soient favorables du point de vue de la croissance et de la localisation, il faut que les entreprises répondent essentiellement à deux exigences :

- elles doivent pouvoir s'adapter aux transformations à long terme des structures de la demande finale et optimiser ainsi leurs possibilités d'écoulement,

- elles doivent savoir tirer profit des nouvelles possibilités d'utilisation des facteurs de production résultant des progrès techniques et de la nécesssité d'une production de série et pouvoir optimiser à long terme les structures de production.

Il faudrait se demander exactement quelle institution s'occupant de ces problèmes est en mesure de traduire dans les faits de la façon la plus avantageuse ces exigences de l'industrie.

Quoi qu'il en soit, toute décision sur l'organe d'exécution doit être précédée d'une analyse régionale exhaustive. A cet égard, il ne faut pas perdre de vue combien il est difficile pour l'analyste en matière de politique régionale de fournir non seulement des informations concernant la situation du moment et les tendances de l'évolution mais qui permettent également de trouver les moyens propres à prévenir les phénomènes indésirables à l'avenir.

Conclusions que les pouvoirs publics doivent tirer du comportement des investisseurs

Toute action en matière de politique régionale doit, pour être efficace, partir d'une définition exacte de ce qu'il faut entendre par région. Les limites de la région doivent-elles coïncider par exemple avec ses frontières administratives ? Les limites des régions sont-elles fixées une fois pour toutes? Si les zônes retenues ne doivent pas être trop vastes compte tenu du risque de chevauchement de phénomènes spécifiques, des limites trop étroites ne tiendraient pas compte de la tendance aux marchés élargis. Parmi les travaux préparatoires figure également l'inventaire des mesures mises en oeuvre jusqu'à présent. La coordination suppose par conséquent en l'occurence une information verticale et horizontale.

Nous avons déjà constaté que des entreprises ne prennent pas la décision d'investir ou de changer leur lieu d'implantation d'un jour à l'autre ni sans avoir procédé à une analyse approfondie de toutes les conditions, mais qu'elles tiennent compte au contraire pour leurs décisions de tout un faisceau de facteurs

Mais comme aucune entreprise ne peut rassembler toutes les données qui lui sont nécessaires - et que le rassemblement de ces données est manifestement trop onéreux, des décisions d'une vaste portée devront, à défaut d'une aide des pouvoirs publics, être prises sur la base d'informations incomplètes.

Les entreprises manquent également d'informations en ce qui concerne les possibilités offertes par les différentes régions. Un catalogue de tous les mécanismes en vigueur, de leurs modalités et de leurs effets s'avère nécessaire. Ce travail de documentation ne soulève aucune difficulté. Le problème se complique lorsqu'il s'agit de déterminer les possibilités d'utilisation de l'arsenal très varié de mesures. Les différentes mesures d'incitation sont pratiquement identiques et leur différence réside dans le dosage. Des distorsions de la concurrence et des mesures allant à l'encontre des exigences du système ne sont pas si rares. C'est sur ce point que devrait porter principalement le travail d'orientation d'un organe supérieur. En effet, quelle que soit leur dénomination les institutions locales, et peut être aussi nationales, responsables de la politique régionale, de l'aménagement du territoire, et du développement économique seront généralement reconnaissantes des suggestions qui pourront leur être faites en ce qui concerne l'utilisation optimale de l'arsenal de mesures disponibles. Bien entendu, nous n'avons parlé jusqu'à présent que de solutions types. Cependant, si une institution supérieure doit proposer une solution individuelle adaptée à une région, l'initiative doit venir des représentants de la région considérée.

Aucune institution régionale ne doit jamais perdre de vue que, pour valables que soient leurs motivations, des aides peuvent avoir l'effet inverse de celui recherché. Des distorsions de la concurrence dans les communes d'une région, des entraves à l'activité du producteur d'un bien de substitution de l'article bénéficiant de l'aide sont contraires au principe de l'économie concurrentielle.

Les pouvoirs publics doivent éviter dans leur action toute tentative d'imposer une solution perfectionniste. Economie et société ont moins besoin d'un plan de planification que d'un programme d'organisation.

Un développement économique manquant d'harmonie est toujours mauvais, lorsqu'il résulte d'une croissance excessive ou d'une stagnation persistante. La politique régionale doit par conséquent agir dans deux directions. Elle doit être restrictive et sélective lorsqu'il s'agit d'écarter les investisseurs privés de certaines régions, et encourager au contraire, lorsqu'il s'agit de régions sous-développées.

En outre les théoriciens maintiennent leur exigence quant à la neutralité de la politique régionale vis à vis de la conjoncture. Cependant, on ne peut nier l'existence de corrélations entre les mesures de politique régionale et l'évolution de la conjoncture. Cette circonstance peut être source de difficultés pour les Communautés européennes en cas de mise en oeuvre d'une politique régionale commune, car la plupart des Etats membres restent persuadés, en dépit de toutes les interprétations à l'échelle mondiale que l'évolution de la conjoncture a un caractère national. On ne saurait non plus nier l'existence de rapports étroits entre la conjoncture et la politique régionale. En effet, toute politique structurelle aura au sens le plus large des effets sur la conjoncture. S'il est certain que des investissements excessifs dans une région connaissent le plein-emploi susciteront des tendances inflationnistes en créant une tension sur le marché de l'emploi par des offres de salaires plus élevées, des investissements productifs sont en revanche fort appréciés pour compenser les points faibles face aux exigences du carré magique.

L'arsenal des mesures de politique régionale

La multiplicité des mesures de politique régionale employée par les différentes institutions déroute le profane, d'autant plus que la même mesure est souvent désignée de diverses façons. Une brève énumération des mesures appliquées habituellement jusqu'à ce jour l'illustrera :

Prêts aux entreprises
Subventions en capital
Primes
Aides aux transports
Détaxes
Subventions
Avantages en matière d'amortissement
Cautionnements
Primes de fermeture
Amortissements spéciaux
Autorisation obligatoire en tant que mesure restrictive.
Bonifications d'intérêts pour les crédits de rationalisation
Subventions pour la viabilisation de terrains industriels.
Aides aux investissements par abattement fiscal.
Participation de l'Etat ou de sociétés nationales de participation au capital des entreprises
Remboursement des frais de formation professionnelle
Exonérations fiscales pour la consommation d'énergie par exemple.
Réductions de prix en cas d'achat de terrains

L'ensemble de ces mesures recouvre tous les objectifs possibles. La recherche de nouveaux instruments n'est pas nécessaire pour assurer le succès de la politique régionale. Cela vaut aussi bien au niveau national qu'à l'échelon international. Il arrive souvent que des institutions de rang égal exercent une surenchère réciproque pour attirer des investisseurs. Il s'ensuit des distorsions de la concurrence qui, outre la charge financière qu'elles entraînent pour la région, provoquent également d'autres déséquilibres.

C'est pourquoi une coordination de ces mesures - tout au moins en ce qui concerne leur définition - s'impose au plus haut niveau. Selon la Commission Européenne, cette coordination doit être abordée de façon globale après examen de la situation existant dans les différentes régions et après confrontation des objectifs des pouvoirs publics en matière de politique régionale. A partir d'un tel inventaire, l'instance supérieure serait en mesure d'établir des principes généraux pour l'octroi d'aides motivées par les impératifs de la politique régionale, qui devraient, bien entendu, être constamment adaptée aux nouvelles conditions.

Toutes les propositions concernant la constitution d'un arsenal d'instruments et non son application ont de bonnes chances de se concrétiser. Les institutions compétentes des Etats membres ne verront assurément aucun inconvénient à ce que la Communauté par exemple tente d'amorcer l'uniformisation des méthodes de mesures de la statistique régionale. Cela permettrait enfin aux investisseurs et aux Autorités nationales compétentes de comparer les avantages des formules présentées par les différents service.

Des difficultés ne surgiront que lorsque les services qui ont créé l'arsenal de mesures devront aussi être chargés de leur exécution, c'est-à-dire lorsqu'il s'agira d'attribuer les compétences.

Les Communautés européennes n'ont dans l'immédiat aucun pouvoir en la matière. Il ne semble pas non plus qu'une institution communautaire chargée de la politique régionale puisse à l'avenir faire plus que formuler des recommandations. En revanche, une large participation des Communautés européennes - quelle que soit l'institution entrant en ligne de compte - s'annonce déjà en ce qui concerne l'élaboration des bases de travail. En outre, la Communauté semble déjà devoir être le cadre institutionnel dans lequel les Etats membres s'engageront à suivre des pratiques analogues.

Coordination verticale et horizontale des mesures

La comparabilité des mesures d'aides mises en oeuvre dans toutes les régions est l'alpha et l'omega d'un investissement optimal pour l'ensemble de l'économie. Les régions doivent être comparables au niveau national et doivent le devenir de plus en plus également sous l'angle international. Mais, pour pouvoir être comparées les différentes données doivent être connues. C'est pourquoi il faut réunir avant toute action les données nécessaires. Ces données seront ensuite dépouillées et ramenées à un dénominateur commun. La question se posera alors de savoir comment il convient de fournir aux intéressés ces éléments qui doivent leur permettre de prendre une décision. En effet, il ne faut pas sous-estimer le risque d'une utilisation abusive de ces données. La transparence peut être néfaste lorsque les différentes régions profitent de la connaissance qu'elles ont des mesures de politique régionale pratiquées par d'autres régions pour se livrer à une surenchère réciproque, parce que les règles du jeu nécessaires n'ont pas encore été arrêtées.

Il se pose donc la question de la création d'un organe de contrôle. Les problèmes liés à l'existence d'un tel organe de contrôle deviennent évidents lorsqu'on songe à l'absence quasi générale d'harmonie entre les sociétés communales de développement économique pour des raisons de concurrence et du fait de leur méfiance à l'égard des organes politiques supérieurs. Il y a donc lieu de redouter qu'il n'en aille pas différemment de la coopération à un niveau plus élevé. Chacun sait combien il est difficile de renoncer à des compétences réelles ou présumées. Compte tenu du fait qu'il ne suffit certainement pas que toutes les régions ou institutions compétentes qui se trouvent en concurrence se soumettent à un auto-contrôle spontané, les objectifs, les instruments et les compétences d'une politique régionale globale seront sans cesse contestés.

L'exemple des Communautés européennes semble montrer que tous les Etats membres ont pris maintenant conscience de la nécessité de définir tout au moins des solutions minimales. Un premier pas sur la voie d'un relèvement global a été fait par l'adoption de la résolution du 20 Octobre 1971 .Les Etats membres se sont alors engagés à respecter des principes communs dans leurs régimes d'aides. Une coordination des modalités d'application des mesures de politique régionale ne permettra jamais à elle seule de réduire les déséquilibres existants.

Les solutions optimales résident dans une division raisonnable du travail

Les Etats membres des Communautés Européennes sont unanimes à reconnaître la nécessité d'une action commune et d'objectifs uniformes. L'abandon du principe du saupoudrage est manifeste. Il semble que l'on soit également disposé, en principe, à mettre sur pied un vaste plan anti-crise. Un organe commun pourrait alors intervenir de deux manières différentes, que l'exemple du Mezzogiorno nous permet d'illustrer. Le gouvernement italien a accordé à cette région toutes les mesures d'aides possibles et imaginables. Les investissements d'infrastructure réalisés par les pouvoirs publics sont plusieurs fois supérieurs aux crédits supérieurs attribués à d'autres régions. On ne parvient pas cependant à inciter les entreprises italiennes et communautaires à y investir. Là aussi, il semble qu'il s'agisse moins d'un problème de pourcentage des subventions octroyées que d'effectuer un travail d'information fructueux capable d'influencer sur la psychologie des investisseurs.

Un deuxième point fondamental sur lequel doivent porter tous les efforts est la résorption des monostructures. Les solutions qui ne tiendront plus compte des frontières nationales favoriseront l'évolution future.

Il faudra tenir compte également du décalage naturel du potentiel économique à mesure qu'on approche des frontières d'un pays. Une coordination entre les régions chevauchant les frontières des Etats s'impose d'urgence.

L'octroi d'aides à caractère politique ne va pas non plus sans difficultés. La République Fédérale connaît particulièrement bien ce problème. Il faut étudier de façon approfondie toutes les possibilités d'intégrer les taux d'aides élevés en faveur des régions limitrophes de l'Allemagne de l'est dans un catalogue de mesures de politique régionale d'application générale. Le proximité du rideau de fer légitime dans ce cas un régime d'exception, car ce n'est pas sans raison que l'on dit: que lorsque l'économie allemande éternue, les régions limitrophes de l'Allemagne de l'est attrapent un rhume. Avec des subventions représentant au total jusqu'à présent près de 25 % des investissements, la R.F.A. dépasse nettement les plafonds recommandés par la Communauté européenne. D'autres Etats seraient cependant contraints de réduire encore davantage leurs aides. Toutefois l'aide en faveur des seules zônes limitrophes semble perdre de son importance du fait de la mise sur pied de programmes d'action régionale, et pouvoir mieux s'intégrer à l'avenir dans la structure générale et dans la politique régionale. Ce processus serait d'autant plus rapide que les mesures purement quantitatives influenceraient moins sur le comportement des industriels.

Malgré toute leur bienveillance à l'égard d'une Europe unie les gouvernements des Etats membres- et cela vaut certainement aussi pour les quatre nouveaux membres - se méfieront beaucoup de toute initiative visant à transférer des pouvoirs à une institution supranationale.

C'est pourquoi l'on ne devrait pas trop attendre dans un premier temps de la politique régionale au niveau des Communautés Européennes. Les chances d'obtenir un résultat à long terme seront plus grandes si l'on progresse à petits pas.

Les négociations du 20 Octobre 1971 nous montrent assez clairement que les Etats membres sont disposés à la rigueur à accorder à la Communauté voix au chapitre au stade des mesures préliminaires.

Dans le cadre de cette politique, la Commission des Communautés Européennes pourra être chargée d'effectuer des études pilotes. Ces études guideront les investisseurs potentiels ainsi que les communes et les régions. Il arrive souvent que les pouvoirs publics n'ont pas les connaissances nécessaires pour mener une politique économique efficace qui s'insère harmonieusement dans la planification globale. On pourrait peut être également en tirer déjà de premières conclusions quant à l'attitude à adopter par les institutions régionales et prodiguer certains conseils quant au mode d'exécution des projets. Des projets plus ambitieux visant à instaurer un centre commun d'information et de clearing pour les investisseurs potentiels ou une banque européenne des données, qui aurait en mémoire toutes les données significatives des différentes régions économiques et qui mettrait à la disposition des industriels des statistiques économiques directement utilisables, sont problématiques. La création d'une telle institution se heurte surtout à des difficultés d'ordre pratique, car elle suppose que les travaux préparatoires à l'uniformisation de la nomenclature et des méthodes de mesure aient été préalablement menés à bien. D'autre part, des facteurs d'ordre psychologique joueront également, toutes les régions n'étant pas disposées à livrer les données qu'elles considèrent comme constituant leur potentiel publicitaire. C'est cependant au niveau du financement qu'il faut voir l'obstacle majeur car une banque des données devrait à la longue être financièrement autonome. Cela implique qu'un droit soit perçu à l'entrée ou à la sortie des données.

La proposition de la Commission visant à utiliser les ressources du FEOGA à des fins de politique régionale dans les régions agricoles de la Communauté dont les structures sont insuffisamment développées pourrait représenter un début de solution du problème de financement. Dans la mesure où les ressources disponibles dans le cadre du plafond de la section Orientation ne sont pas dépensées pour des mesures visant à renforcer les structures agricoles proprement dites, une contribution à l'amélioration des structures serait apportée en encourageant la création de nouveaux emplois en dehors du secteur primaire. Peut-être cette solution préfigure-t-elle une tendance à étendre le champ d'application de ce Fonds à l'ensemble de la politique régionale.

Les gouvernements des Etats membres se félicitent assurément de ce que la Communauté Européenne ait entrepris de systématiser et de répertorier les aides accordées jusqu'à présent par les différents gouvernements. Un bulletin périodique, retraçant et analysant l'évolution journalière, informera les instances compétentes et sera lui aussi certainement bien accueilli.

Cette énumération ne doit pas nous dissimuler le fait qu'il ne saurait être question à l'heure actuelle de donner aux Communautés Européennes ou à l'une de leurs institutions le pouvoir de donner des instructions aux instances nationales. En effet, il semble qu'un scepticisme ne soit pas déplacé ici. Ces doutes visent moins les institutions de la Communauté Européenne que les Etats membres, sans lesquels aucune institution Communautaire, si bien intentionnée soit-elle ne peut fonctionner.

C'est pourquoi il ne paraît pas indiqué pour des raisons d'efficacité de confier à la Communauté l'ensemble des tâches de la politique régionale. Ce qui veut dire que le problème de l'attribution des compétences doit être réglé avant toute réflexion sur ce que la politique régionale devra être à l'avenir.

Des raisons de fond appellent également une analyse approfondie. Les mesures de politique régionale affectent les structures politiques, culturelles, administratives, sociologiques et budgétaires des Etats membres. Peut être serait-ce trop attendre de la Communauté que de lui donner de telles possibilités d'agir sur les processus individuels des Etats membres.

Ces réserves transparaissent dans le refus de prendre une décision formelle en ce qui concerne une plus large utilisation des ressources du Fonds agricole pour des mesures de politique régionale et la création d'un Fonds régional dans le cadre du budget général de la Communauté, sous référence à la résolution concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire. Le Gouvernement fédéral a lui aussi énoncé ses griefs et recommande de ne prendre des mesures allant au-delà des contributions versées jusqu'à ce jour en faveur des structures agricoles et nécessitant des crédits supplémentaires qu'en cas de progrès de l'intégration sur la voie de l'union monétaire européenne. C'est pourquoi le gouvernement fédéral a déclaré par exemple lors de la réunion du Conseil d'Octobre 1971 que les modalités d'une politique régionale communautaire devaient être définies dès la première étape de l'union économique et monétaire, mais que les ressources financières nécessaires ne seraient inscrites au budget général de la Communauté que lors du passage à la deuxième étape.

Il ne fait aucun doute que les pouvoirs publics ont aujourd'hui de meilleures possibilités d'action. Ils sont aidés en cela par la prise de conscience croissante de la population et par la plus grande volonté des diverses administrations. Une action concertée entre les pouvoirs publics et les entrepreneurs du secteur privé doit offrir, grâce à des investissements d'infrastructure efficaces, certaines solutions qui assurent aux chefs d'entreprise des résultats satisfaisants et à la région l'expansion souhaitée. Les solutions trouvées doivent être conformes aux exigences du marché , car les erreurs commises en matière d'investissements sont difficilement réparables. Cependant, compte tenu de la faiblesse des ressources financières des régions, il ne faut guère compter dans certains cas que des investissements spéciaux d'infrastructure pourront être financés sur le budget. C'est pourquoi il faudrait également étudier les possibilités d'associer les investisseurs privés au financement des mesures d'infrastructure.

Ainsi, les impératifs de la rationalisation commandent une division du travail en vue d'atteindre un résultat optimal. Sans porter atteinte à aucun droit de souveraineté nationale, il est possible de confier dans le cas d'espèce aux Communautés européennes la tâche :

- d'effectuer des études méthodologiques (études pilote) en vue d'assurer le succès de la politique régionale,
- de compléter les indices concernant les différentes régions et également de les rendre comparables sur le plan international en les ramenant à un dénominateur commun;
- de trouver des règles aidant les entreprises à choisir leur lieu d'implantation,
  d'apporter leur assistance aux régions en dressant un catalogue des sites (méthodes);
- de fournir aux régions des éléments d'orientation pour l'élaboration d'une politique économique d'avenir.

Toute action complémentaire - qui irait au-delà d'une aide conceptuelle - qu'elle soit d'ordre financier ou qu'elle revête la forme de directive, doit être considérée en outre sous l'angle politique. Les répercussions d'une politique régionale d'ensemble sur la politique économique des Etats membres sont assurément trop étendues pour que les gouvernements acceptent de laisser gérer ce "portefeuille" par la Communauté. Il est probable que l'application des mesures continuera également à l'avenir à relever des Etats membres. On peut considérer comme positif le fait qu'en Octobre 1971 les personnes compétentes aient manifesté la volonté de reconnaître le caractère obligatoire des plafonds d'aide recommandés par le Conseil de Ministres.

La suite logique de la politique ainsi amorcée devrait consister à se demander s'il n'est pas possible de trouver également pour le secteur de la politique régionale des solutions analogues à celles retenues pour la politique agricole. La Communauté européenne arrête des directives en matière de politique régionale et surveille leur respect par les Etats membres. L'application des mesures de politique régionale dans les conditions définies par les directives continue d'incomber aux institutions nationales.

La création d'un Fonds régional européen ne devrait être discutée à nouveau que sur la base de l'expérience acquise quant au fonctionnement du FEOGA. L'institutionalisation d'un Fonds anti-crise trouvera éventuellement des partisans. L'exemple du Mezzogiorno montre que malgré tous leurs efforts, les Etats membres ne sont pas toujours à même de développer seuls le potentiel économique des régions prises isolément.

Il va de soi que les initiatives prises par les instances supérieures ne devront pas avoir pour effet de soumettre l'industrie à une règlementation. Conformément aux objectifs de notre régime économique, ce sont les entreprises qui doivent avoir le dernier mot en ce qui concerne les investissements et le choix de leur lieu d'implantation.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapports nº 3

LE RÔLE ET LA CONDITION DES HOMMES AU SEIN DE L'ENTREPRISE

Rapporteurs

O.A. Friedrich
J. Houthuys
M.P. Fogarty

Conférence «Industrie et société dans la Communauté européenne»
Venise 1972

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapports n° 3

LE RÔLE ET LA CONDITION DES HOMMES AU SEIN DE L'ENTREPRISE

Rapporteurs

O.A. Friedrich
J. Houthuys
M.P. Fogarty

Conférence « Industrie et société dans la Communauté européenne »
Venise 1972

III/50/72-IS/13/14/7-F

CONFERENCE

"INDUSTRIE ET SOCIETE

DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"

RAPPORT N° 3

LE ROLE ET LA CONDITION DES HOMMES AU SEIN DE L'ENTREPRISE

par

O.A. FRIEDRICH

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

VENISE - 1972

Rapport pour la conférence sur le thème
"Industrie et Société dans la Communauté"
(VENISE, 20 - 22 avril 1972)

L'HOMME DANS L'ENTREPRISE

par O. A. FRIEDRICH

Introduction

La présente conférence doit avoir pour objet de faire apparaître, en s'inspirant des réflexions préliminaires de tous les intéressés, les relations qui existent, sur le plan communautaire, entre différents problèmes de nature tant économique et sociale que politique, et l'évolution industrielle. Il convient donc de traiter le sujet de "L'homme dans l'entreprise" à partir de quelques thèmes essentiels permettant de mettre en évidence les rapports existant entre l'évolution de la société et celle de l'industrie. L'exposé qui suit a donc été conçu à partir de deux données initiales, à savoir l'attitude adoptée par les milieux de l'industrie européenne à l'égard de la politique industrielle de la Communauté, d'une part, et la conception qu'ont les employeurs de l'orientation future de la politique sociale européenne, d'autre part. En guise d'introduction, nous ferons brièvement quelques remarques générales sur chacun de ces deux aspects.

Du point de vue - formulé le 10 septembre 1970 et le ler juin 1971 - de l'Union des Industries de la Communauté Européenne (UNICE), la politique industrielle doit être considérée comme un ensemble de mesures visant à créer les conditions les plus favorables pour une expansion optimale des entreprises industrielles. Si la politique industrielle de la Communauté doit notamment consister à rendre l'opinion plus consciente de la nécessité de faire progresser l'industrie, elle doit également s'employer à créer des conditions plus favorables pour que l'industrie puisse reconnaître et exploiter les multiples chances que lui offre la constitution d'un marché élargi, et qu'elle soit ainsi en mesure d'accomplir sa tâche, c'est-à-dire d'atteindre un niveau optimum dans la production des biens dont nous avons besoin. Etant donné la part considérable de l'industrie dans le produit social brut de la Communauté, la création de conditions favorables à une production rationnelle et sans à-coups revêt une importance exceptionnelle pour la croissance économique générale du marché commun. Le progrès économique et social de la CEE passe nécessairement par le succès du développement industriel. Une politique industrielle axée sur cet objectif ne doit cependant pas - comme l'ont maintes fois souligné les employeurs - être assimilée à une politique interventionniste d'ingérence dans les affaires des entreprises. Il faut qu'elle ait un caractère global et qu'elle corresponde aux structures existantes de l'économie de marché. La politique industrielle de la Communauté doit donc tendre au premier chef à améliorer les conditions générales dans lesquelles travaillent les entreprises du marché commun.

Il y a de toute évidence une étroite interdépendance entre la politique industrielle et les autres politiques communes, notamment la politique sociale ; en effet, la politique industrielle tend en définitive à l'amélioration générale des conditions de vie dans la Communauté. Cet objectif est d'ail-

leurs conforme à la mission que les Etats membres se sont assignées dans le préambule du Traité instituant la Communauté économique européenne, et qui consiste à assurer "l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples".

L'interdépendance entre la politique industrielle de la CEE et les objectifs poursuivis ainsi que les moyens mis en oeuvre dans d'autres domaines, impose évidemment des mesures d'harmonisation et de coordination. De même que la politique industrielle a des incidences sur la politique sociale, il y a des interactions entre les dispositions de politique sociale et les décisions arrêtées en matière de politique industrielle. En 1969, la Commission a pour la première fois clairement analysé ces interactions dans un document intitulé "Rapport intérimaire au Conseil sur les relations entre la politique sociale et les autres politiques de la Communauté".

On voit à cet égard se préciser un danger qu'il convient de ne pas perdre de vue. La politique industrielle est axée sur un des secteurs d'activité de l'économie, celui de l'industrie. La politique sociale, par essence, ne peut ni ne doit être sectorielle ; elle est au contraire nécessairement globale. Une politique sociale digne de ce nom doit viser à améliorer les conditions de travail et de vie de tous les travailleurs, et pas seulement de ceux de l'industrie. Une politique sociale bien comprise doit cependant répondre par surcroît à la question de savoir s'il est judicieux d'accroître sans cesse les prestations collectives en matière de prévoyance et d'aide sociale malgré l'augmentation constante du revenu réel dans toutes les couches de la population, et si c'est là une tendance compatible avec le principe de la plus grande liberté possible. Pour nous, les prestations collectives -

financées par des cotisations obligatoires ou des impôts - n'ont à jouer en principe qu'un rôle subsidiaire, c'est-à-dire qu'elles ne devraient intervenir qu'à partir du moment où l'intéressé n'est plus en mesure de faire face par ses propres moyens. La politique sociale doit toujours être axée sur le potentiel de l'économie dans son ensemble. Ce potentiel est en effet l'élément qui permet - mais en même temps celui qui limite - tout effort de politique sociale. Aussi, une politique industrielle couronnée de succès, en renforçant l'économie dans son ensemble et en la faisant progresser, crée-t-elle par là-même les conditions d'une amélioration des prestations sociales.

I. Possibilités d'une politique sociale européenne

A. Autonomie des gouvernements

Après ces remarques générales sur la politique industrielle et ses rapports avec la politique sociale, nous allons exposer brièvement le point de vue des employeurs quant aux possibilités d'une politique sociale européenne, possibilités qui conditionnent notre position sur les thèmes essentiels. Depuis l'institution de la CEE, la politique sociale européenne a constamment fait l'objet de discussions portant sur la question de savoir si, et dans quelle mesure, il est nécessaire d'harmoniser les politiques sociales de divers Etats membres, et quel rôle incombe en l'espèce à la Commission. Dans le passé, on a bien souvent cherché à solliciter le texte - clair en soi - du Traité CEE pour lui faire dire plus que ce que n'y a mis le législateur. Il ne peut faire aucun doute que le Traité n'affecte en rien la compétence et la souveraineté des Etats membres en matière de

politique sociale. C'est ainsi que la coopération entre les Etats membres de la CEE, telle qu'elle est visée à l'article 117 du Traité, repose essentiellement sur la libre volonté des intéressés. Il ne faut nullement considérer qu'il y a là une insuffisance. Les négociateurs ont tout simplement pris acte du fait qu'une politique sociale commune ne peut s'instaurer qu'à partir de données sociales résultant d'une évolution historique et se présentant sous des formes très diverses, et que les Etats membres n'étaient donc pas à même, en 1957, de déléguer à la Communauté la responsabilité politique du développement futur de la politique sociale. Cette situation initiale ne s'est guère modifiée. Aujourd'hui encore, après pourtant plus de 10 ans, les diverses prestations sociales dans la CEE continuent de différer considérablement d'un pays à l'autre en fonction de préférences nationales ou régionales qui tiennent, dans une large mesure, à des facteurs historiques. Pour illustrer ces différences, on peut opposer l'exemple de la république fédérale d'Allemagne, où l'on a donné à l'assurance-vieillesse et à l'assurance-maladie un rang privilégié dans l'ordre des priorités, à celui de la France, où la politique sociale se caractérise par des prestations élevées en faveur des familles. Ces différences se sont également développées sous l'action d'autres facteurs, dont le moindre n'est pas la diversité des conceptions sociales et politiques. Dans l'immédiat, et tant qu'ils seront intégralement responsables de leur politique, les Etats membres doivent rester libres de la matérialiser comme ils l'entendent.

B. Ampleur et augmentation des dépenses de sécurité sociale

Ces dépenses ne sont pas la cause unique des distorsions qui se manifestent dans les échanges de marchandises et de services dans la Communauté car la capacité de concurrence est liée, abstraction faite de quelques autres facteurs, au montant global des charges salariales, dont la ventilation importe peu en l'occurence. On a constaté à cet égard - et l'évolution économique favorable à l'intérieur de la CEE n'y a pas peu contribué - un processus étonnamment rapide de rapprochement des dépenses de sécurité sociale. Alors que la part de ces dépenses dans le revenu national s'échelonnait encore en 1958 entre 12,4 % et 18,6 %, elle ne variait plus en 1970 qu'entre 20,3 % et 23,5 % malgré l'absence d'une politique active d'harmonisation au niveau communautaire. L'écart entre les Etats membres s'est donc réduit, tandis que la part totale des dépenses de sécurité sociale dans le revenu national augmentait considérablement. Il est vrai qu'avec l'entrée de nouveaux pays dans la Communauté, la situation va se modifier notablement. Les chiffres de 1966, qui sont malheureusement les plus récents dont on dispose, font apparaître un écart important entre la Communauté des Six et la Grande-Bretagne. En 1966, la part des dépenses sociales dans le produit social brut - et non plus dans le revenu national - s'échelonnait dans la CEE entre 16 % et 17,5 %, alors qu'elle n'était que de 12,7 % en Grande-Bretagne (si l'ampleur de ces disparités peut s'être modifiée depuis lors, nous ne la connaissons que pour la CEE actuelle, dans laquelle les Pays-Bas se classaient au premier rang en 1970, avec 19,1 %). Il est vrai qu'à cet égard, sur le plan in-

ternational, la CEE surclasse de loin les principaux pays industrialisés avec lesquels elle est en concurrence : il suffit de comparer le pourcentage indiqué pour la CEE (de 16 à 17,5 %) et la Grande-Bretagne (12,7 %), à ceux enregistrés aux Etats-Unis et au Japon (respectivement 7,3 % et 6 %). Ces chiffres nous amènent de nouveau à poser une question que nous avons déjà brièvement suggérée et à nous demander si une aide sociale répondant à toutes les éventualités est vraiment préférable à un renforcement de la responsabilité individuelle, assorti d'une augmentation des ressources dont peuvent disposer les particuliers.

Toute intervention arbitraire dans le processus de rapprochement graduel des structures dans la CEE, dans le sens où divers milieux la réclamaient encore lors de la Conférence européenne de 1962 sur la sécurité sociale, nous expose au danger d'un nivellement des éléments des coûts selon la théorie dite des raisins de Corinthe (Rosinentheorie), dont l'application consisterait à prendre ce qu'il y a de mieux dans chaque Etat membre. Le montant global des charges salariales pour l'économie de la Communauté s'en trouverait si fortement accru qu'il faudrait renoncer à la compétitivité sur le marché mondial. En dépit du rapprochement des coûts qui s'est manifesté en matière de sécurité sociale dans les Etats membres de la Communauté existante, on ne peut se satisfaire de l'évolution que nous avons connue jusqu'à ce jour. La progression de la Communauté élargie vers une union économique monétaire et les interactions qui existent au demeurant entre la politique sociale des divers Etats membres et

celle de la Communauté, nécessitent une coordination accrue. L'impératif est donc le suivant : les responsables des politiques sociales nationales, c'est-à-dire les gouvernements des Etats membres et les partenaires sociaux, doivent faire abstraction de leur autonomie pour harmoniser leur politique sur le plan communautaire et la conformer aux objectifs de la Communauté. Une telle attitude s'impose d'autant plus que progresse le processus - amorcé avec les décisions fondamentales arrêtées en février 1971 par le Conseil de ministres - de fusion des différentes économies nationales en une union économique et monétaire. Le Traité a assigné à la Commission l'importante tâche de promouvoir le processus d'intégration en matière de politique sociale, notamment grâce à une collaboration organique entre les Etats membres. Telle est la situation actuelle, sur laquelle reposent également, depuis 1966, les travaux du Conseil des ministres des affaires sociales. La Commission, pour l'essentiel, s'est ralliée à cette conception, comme le montre son mémorandum du 17 mars 1971 intitulé "Orientation préliminaire pour un programme de politique sociale communautaire". Les propositions formulées dans ce document pour l'adoption de mesures prioritaires correspondent à cette conception.

C. Principes fondamentaux d'un ordre libéral

La politique sociale des Communautés européennes n'est cependant pas seulement une affaire de compétence et d'institutions ; elle est aussi et surtout fondamentalement liée à une conception de l'ordre économique et social. Selon les employeurs, la Communauté européenne

doit être axée sur le principe de la liberté. Cet ordre économique centré sur des principes libéraux comporte la libre concurrence et suppose l'existence de chefs d'entreprise et de syndicats libres et indépendants ; une de ses composantes essentielles est la règle - inscrite dans le Traité CEE - de la libre circulation des hommes, des capitaux, des services et des marchandises. A nous, en république fédérale d'Allemagne, et à d'autres aussi, l'expérience a montré, après une guerre désastreuse qui avait menacé toutes les valeurs humaines, que le système de l'économie de marché constituait une condition décisive d'une rapide expansion économique et sociale. L'ordre économique et social libéral, tel qu'il se présente sous diverses formes dans tous les Etats membres, n'est assurément pas parfait. Jugé à ses résultats, il se révèle pourtant supérieur à tous les autres systèmes ; il est, de loin, celui qui assure le plus de bien-être matériel et de justice sociale tout en garantissant un maximum de liberté individuelle. C'est se leurrer gravement que de croire à la possibilité de sauvegarder ces résultats dans l'hypothèse où l'on abolirait la liberté économique.

La liberté économique est indissociable d'un ordre social libéral et démocratique. Quiconque veut éliminer la liberté et la responsabilité du chef d'entreprise, et mettre un terme à l'autonomie des partenaires sociaux, renonce par là-même, à long terme, à sa propre liberté. Cela vaut également pour l'ordre européen de demain. Aussi le principal objectif de la politique sociale européenne me paraît-il consister à sauvegarder et à continuer de consolider les fondements d'un ordre

libéral en Europe. La propriété des moyens de production compte parmi les éléments constitutifs de cet ordre libéral. La propriété est une condition nécessaire pour que les risques soient assumés dans le processus économique. On oublie parfois que ce droit de propriété ne saurait être aboli sans risques pour le processus de production dans son ensemble.

II. Problèmes particuliers de la politique sociale européenne

A. Politique de l'emploi

Dans la perspective générale de cette conception fondamentale, il est maintenant possible de définir le point de vue des employeurs sur le thème de "L'homme dans l'entreprise". Il convient en effet, de ne pas traiter ce sujet de façon abstraite, mais dans le contexte de la situation réelle dans la Communauté et dans la perspective de la question posée, celle de savoir si des solutions communes sont possibles sur le plan communautaire et quels sont les voies et les moyens qui s'offrent à cet égard. Il s'agit en l'espèce du problème des relations de travail dans la plus large acceptation de ce terme, c'est-à-dire, de la situation de l'homme non seulement à son poste de travail, mais aussi dans la société.

S'agissant de l'homme dans la société, le point capital est sa capacité de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille, qu'il soit ou non salarié. Cela suppose toutefois une offre adéquate de possibilités ou de postes de travail. Un des objectifs prioritaires de la politique sociale est donc d'assurer l'emploi. Il ne peut s'agir en l'occurence de créer ou de maintenir tel ou tel poste, car l'évolution industrielle nécessite de plus en plus de modifications de l'appareil de produc-

tion, auxquelles l'homme doit s'adapter. Aussi, un des phenomènes classiques qui se manifestent dans une économie en expansion est-il la régression du nombre des emplois dans certaines branches au profit d'autres secteurs dépendant principalement du facteur main-d'oeuvre. Une politique prospective de l'emploi, qui facilite ce processus de mutation, est non seulement une bonne politique sociale, mais en même temps la composante d'une politique industrielle moderne. C'est pourquoi une croissance économique saine et soutenue suppose notamment que l'appareil de production, à mesure qu'il se transforme, puisse faire appel à un nombre suffisant de travailleurs dont la préparation et la formation soient adéquates. Les méthodes de prospective et les données statistiques doivent devenir plus complètes et plus homogènes, comme les employeurs l'ont signalé à plusieurs reprises. Ainsi, alors que la politique de l'emploi devait être autrefois principalement axée sur les moyens de surmonter a posteriori des difficultés conjoncturelles, ce sont plutôt des problèmes structurels qui se posent à elle aujourd'hui, et qu'il lui appartient de résoudre notamment par des mesures tendant à accroître la mobilité professionnelle et géographique. La formation professionnelle devient dans ce contexte un problème-clé, parce qu'elle a une double mission à remplir : une bonne formation professionnelle doit non seulement, assurer une préparation dont le niveau correspond aux qualifications requises pour occuper un emploi à notre époque, mais aussi jeter les bases des moyens de perfectionnement et de recyclage dont on peut prévoir avec quelque certitude qu'ils seront nécessaires à l'avenir. A cet effet, il convient de mettre au point des méthodes qui soient adaptées à la formation des adultes ; c'est sansdoute là le meilleur moyen de donner aux hommes d'aujourd'hui un sentiment de liberté et de secu-

rité, et de les rendre conscients que leur niveau de formation et de culture correspond aux exigences de la vie et de la profession.

A cet égard, se pose un problème que je souhaiterais aborder brièvement. Dans un monde destiné à être de plus en plus dominé par l'industrie et la technique, il deviendra aussi de plus en plus difficile de donner à l'homme engagé dans la vie active, le sentiment d'avoir une vue synoptique de la réalité et d'exercer une activité qui se justifie pleinement, comme une partie d'un tout qui est ici l'économie dans son ensemble. Dans de très nombreux métiers, il ne sera pas toujours possible d'éliminer complètement un sentiment d'ennui et de monotonie. Par ailleurs, c'est précisément l'évolution technique qui donne les moyens de lutter contre ce danger. Grâce à l'automatisation, on est déjà bien souvent parvenu à mettre au point des procédés de fabrication consistant à faire exécuter par des machines ces tâches monotones, ainsi que des travaux nécessitant une force physique particulière. Toutefois, nous devrons encore nous employer assidûment à rechercher des solutions permettant de limiter le plus possible les conflits entre, d'une part, les caractères physiques et psychiques de l'individu et son besoin de se réaliser et de s'affirmer, et d'autre part, certaines structures et formes de travail. Dans ce domaine, la Commission pourrait également apporter une contribution utile en faisant procéder à des études.

B. Collaboration dans l'établissement et dans l'entreprise

1. Collaboration dans l'établissement

Le rôle de l'homme - et en particulier du travailleur - dans l'entreprise, sera déterminé dans une

large mesure par la possibilité de préserver et de continuer à créer des conditions optimales pour son activité au poste de travail et dans l'établissement.

Que la situation du travailleur dans le monde du travail revête une importance particulière pour son intégration sociale ultérieure, c'est là un fait incontesté et incontestable ; en effet, le monde du travail constitue en même temps la "seconde vie" du travailleur et un des facteurs qui déterminent de façon décisive sa situation dans la société en général.

La tâche qui nous incombe à tous, en l'occurrence, présente de multiples aspects. Elle consiste avant tout à continuer d'améliorer la situation objective et subjective de chaque travailleur. Il sera assurément possible, en ramenant simplement la solution du problème à ses éléments matériels, d'atténuer au maximum les inconvénients qui résultent inévitablement, dans l'économie de nos sociétés industrielles modernes caractérisées par la division du travail, de rapports, situations de dépendance et nécessités organiques auxquels les travailleurs ne sont au demeurant pas seuls assujettis, les chefs d'entreprise ne pouvant, eux non plus, échapper aux lignes de force que constituent - bien qu'elles ne soient pas tout à fait les mêmes - diverses situations de dépendance. Il faut mettre le travailleur en mesure d'identifier et d'accepter plus facilement ces rapports organiques. Il faut en outre lui donner la possibilité d'assumer plus de responsabilités et de prendre plus d'initiatives dans le cadre de ses attributions. Il faut enfin faire en sorte qu'il soit pleinement tenu compte du droit qu'il revendique à juste

titre, celui de voir sa propre dignité également reconnue et respectée dans son milieu de travail.

Il convient de noter que nous n'en sommes plus à la phase initiale et que, pour assumer ces diverses tâches, nous pouvons maintenant progresser en nous appuyant sur les expériences pratiques et sur les règlements qui font partie intégrante du droit du travail et du droit social de tous les Etats membres. Il va de soi que les solutions appliquées à cet égard depuis une époque déjà assez ancienne dans les divers pays de la Communauté ont résulté d'itinéraires historiques et sociologiques différents et de conceptions, différentes elles aussi, de l'ordre social et politique, et que toutes ne se sont donc pas engagées dans la même voie. Les méthodes modernes de gestion, les droits et obligations - inscrits dans les règlements d'entreprise - des représentants des travailleurs, l'action - dans un cadre qui dépasse celui de l'établissement - des parties aux conventions collectives, les principes généraux du droit du travail et les mesures de protection qu'il impose, tous ces éléments imbriqués se complètent pour constituer un système visant à améliorer un peu plus la situation du travailleur dans le monde du travail. L'évolution ultérieure de l'organisation des établissements devrait se conformer au principe que chaque collaborateur, dans son domaine, est à la fois concerné et co-responsable. Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait que tous les points suivants soient acquis :

- chaque travailleur doit être exactement informé de l'étendue de ses tâches et de ses responsabilités. Il doit être tenu au courant des modifications essentielles (techniques, structurelles ou personnelles), intéressant son champ d'activité, et être

mis en mesure de comprendre les rapports existant entre les tâches qui lui incombent et la vie de l'établissement ;

- à chaque travailleur doit être garantie la possibilité de faire valoir son point de vue sur les mesures qui le concernent, et de concourir activement, par ses propres propositions, à l'organisation de son poste de travail ;
- chaque travailleur doit avoir le droit de discuter de sa situation professionnelle et des appréciations portées sur son travail avec les services compétents de l'établissement ;
- chaque travailleur doit avoir le droit, s'il a des questions personnelles à exposer et des réclamations à formuler, de s'adresser aux services compétents de l'établissement, et d'être entendu et tenu par ceux-ci au courant de la suite donnée.

La responsabilité sociale des chefs d'entreprise et des syndicats, certaines lois et des nécessités inhérentes aux établissements, ont déjà permis en l'espèce d'enregistrer d'appréciables progrès. L'action économique du chef d'entreprise à notre propre époque ne peut se concevoir sans une responsabilité sociale qui lui commande impérieusement de respecter la dignité individuelle de ses collaborateurs. Par surcroît, les mesures prescrites par les diverses législations du travail prennent en considération des intérêts légitimes des travailleurs pendant l'accomplissement de leurs obligations professionnelles. Les dispositions légales relatives à l'organisation intérieure des entreprises permettent le dialogue entre employeurs et travailleurs. A travers les

conventions collectives, les syndicats exercent également leur influence sur la définition des conditions de travail dans les établissements. Enfin, un nouveau style de direction, adopté à l'évolution technique et économique, suppose que des responsabilités soient déléguées afin d'assurer la répercussion des instructions dans l'établissement. Les succès ainsi obtenus en matière d'intégration doivent être consolidés et parachevés.

Pour ce faire, on ne devrait pas se borner à tenter de s'inspirer le plus possible des réglementations et des constatations propres seulement à quelques Etats membres et qui, étant uniquement adaptées à des conditions sociologiques, économiques et sociales spécifiques, ne correspondent pas aux conditions particulières aux autres Etats membres ; il faudrait au contraire s'appuyer sur les principes communément admis dans tous les pays de la Communauté en matière d'intégration des travailleurs. Malgré toutes leurs différences quant à la forme et au contenu, les dispositions légales régissant l'organisation intérieure des entreprises, dans tous les Etats membres, s'attachent plus particulièrement à régler cette situation au niveau de l'établissement. Elles attachent une importance décisive à l'information et à la consultation des travailleurs et mettent au premier plan les aspects sociaux et individuels. Ainsi, elles tiennent compte du fait que les conditions locales propres à l'établissement sont celles qui importent le plus pour l'intégration du travailleur et qui intéressent le plus directement sa situation. Elles ne négligent pas non plus que l'information du travailleur doit constituer un des objectifs les plus importants du droit en matière

d'organisation intérieure des entreprises et que les questions sociales et individuelles présentent pour chaque travailleur un intérêt primordial.

Les conceptions et les réglementations qui se sont développées à cet égard, dans les Etats membres continueront assurément, à la faveur de nouvelles expériences pratiques, de subir des modifications de détail. Il faudra cependant tenir compte en l'espèce des limites qui ont été évoquées précédemment et qui sont fixées par celles des capacités d'un système fondé sur l'économie privée. Toutefois, il me paraît essentiel de retenir les convictions que partagent les Etats de la Communauté et d'en faire le fil directeur de nos réflexions ultérieures. Pour la réalisation de ces objectifs, un des éléments déterminants sera l'empressement de tous les intéressés à faire preuve d'un esprit de coopération. Toutes les tendances axées sur le principe de la compétition plutôt que sur celui d'une coopération permettant d'atteindre les objectifs poursuivis, mettent en cause les efforts déployés pour faire progresser l'intégration des travailleurs, et compromettre de surcroît les résultats déjà acquis.

En procédant ainsi, on apporterait selon toute vraisemblance à l'amélioration des conditions de travail et de vie dans la Communauté une contribution décisive, et cela d'une manière infiniment plus efficace et plus sûre que si les organes de la Communauté eux-mêmes se bornaient à faire valoir leur propre conception, s'exposant par là-même au danger de s'inspirer de divers modèlesnationaux qui ne sont que peu - ou même pas du tout - applicables aux conditions sociales et politiques des autres pays de la

Communauté. Cette critique peut également être formulée en ce qui concerne la proposition d'un statut des sociétés anonymes européennes.

2. Collaboration dans les organes de l'entreprise - S.E.

Les employeurs européens sont très favorables à l'élaboration d'un droit européen des sociétés, susceptible de faciliter et de promouvoir la collaboration des entreprises par-delà les frontières, ainsi que des fusions nécessaires au progrès économique et social dans le marché commun et au renforcement de la compétitivité des entreprises de la CEE. C'est pourquoi, il convient de saluer l'initiative qu'a prise la Commission, en juillet 1970, en soumettant une proposition d'un statut des sociétés anonymes européennes, au même titre que le projet de règlement portant création d'un "groupement européen d'intérêts économiques".

Toutefois, les employeurs ne pensent pas que les dispositions proposées dans le statut de la "S.E." en matière de cogestion, soient de nature à résoudre ce problème sur le plan européen. Comme la Commission, les employeurs considèrent de prime abord que la constitution des organes de l'entreprise doit s'effectuer dans toute la CEE selon des principes uniformes. Mais adopter une solution unique, comme le propose la Commission, au problème de la participation des travailleurs dans le directoire, c'est négliger que les relations de travail dans les Etats membres présentent encore actuellement d'importantes différences, qui ne sont d'ailleurs pas seulement de nature juridique. En matière de cogestion, les conceptions diffèrent quant aux objectifs que doivent poursuivre les partenaires sociaux et à la place qui leur revient

dans les relations de travail, au niveau de l'industrie en général et à celui de l'établissement en particulier ; ces différences d'appréciation jouent un rôle essentiel. C'est ainsi que la république fédérale d'Allemagne est le seul pays de la CEE où la cogestion par les représentants des travailleurs dans le conseil de surveillance soit réellement institutionnalisée. En ce qui concerne également les organisations représentatives des travailleurs au niveau de l'établissement, lesquelles ont une nature, une composition, des fonctions et des compétences très diverses selon les Etats membres de la CEE, aucune n'a de tâches et de droits de cogestion plus étendus que le conseil d'établissement ("Betriebsrat") allemand. Le problème de la cogestion ne peut cependant être résolu qu'à l'échelon européen, et il faudra d'ailleurs désormais prendre également en considération le cas des futurs pays membres, c'est-à-dire essentiellement de la Grande-Bretagne, où le système des relations de travail n'est comparable à aucun de ceux que nous connaissons actuellement dans les Etats membres de la CEE. "L'Union des Industries de la Communauté Européenne" (UNICE) notons-le incidemment, a fait connaître de façon détaillée, le 12 mars 1971, son point de vue sur la représentation des intérêts des travailleurs dans la société anonyme européenne.

C. Formation de capital

La situation du travailleur dans la société dépend aujourd'hui notamment, dans une large mesure, des possibilités qui lui sont offertes de constituer un capital. La formation de patrimoine dans de larges couches de la population est une des grandes tâches sociales de

notre époque. Elle constitue une partie intégrante d'une politique européenne des revenus, telle que la définit par exemple le second Programme de politique économique à moyen terme. On pourrait accueillir avec satisfaction l'éventualité où tous les pays membres - comme les y invite le second Programme - pratiqueraient une politique active des patrimoines.

Le Programme prévoit en outre, qu'à partir de la confrontation des résultats obtenus sur le plan de la Communauté, on examine quels sont les systèmes et les modalités particulièrement adaptés à la réalisation des objectifs économiques et sociaux de la politique économique et sociale à moyen terme dans la Communauté. Ces suggestions ne sont pas restées lettre morte car cette comparaison a permis depuis lors d'obtenir de premiers résultats. Il est apparu en l'occurrence que les divers systèmes présentent de grandes différences, ne serait-ce qu'en ce qui concerne leur finalité. C'est ainsi qu'en Allemagne, la formation de capital est encouragée en premier lieu pour des raisons sociales, dans la mesure où il a été constaté que la propriété assure à l'individu une plus grande liberté spirituelle et matérielle. On est en même temps convaincu qu'à long terme, un ordre économique fondé sur la propriété privée ne peut être crédible et exempt de tensions sociales que s'il est assorti d'une distribution aussi large que possible de la richesse nationale. En France, abstraction faite des dispositions générales d'encouragement de l'épargne et de l'accession à la propriété immobilière, l'accent est mis principalement sur les rapports entre employeurs et travailleurs, qu'on espère améliorer surtout grâce à l'intéressement obligatoire des travailleurs aux bénéfices des entreprises. En Italie, c'est manifestement la construction de loge-

ments qui fait l'objet de la plus grande attention.

Les raisons de caractère social et les motifs économiques déterminants pour une large formation de capital, sont étroitement imbriqués. Ainsi, en République fédérale d'Allemagne l'adoption de la loi sur les primes à l'épargne s'est également inspirée d'objectifs particuliers à la politique du marché des capitaux : on s'est efforcé d'accroître simultanément le volume et la durée d'immobilisation de l'épargne privée afin de permettre ainsi le financement d'investissements publics et privés. Dans le cas de la loi sur les primes à la construction, il s'agissait au premier chef d'encourager la construction de logements. En France, l'intéressement aux bénéfices est assorti d'une aide à l'investissement en faveur des entreprises, afin de pouvoir stimuler ainsi en même temps l'expansion économique. Aux Pays-Bas, un certain rôle est joué par un effet anti-inflationniste qu'on se propose d'obtenir par la formation à long terme de pouvoir d'achat.

Le choix et les structures des systèmes adoptés dans les différents pays membres dépendent tout naturellement de la conception des divers objectifs. En règle générale, il existe dans chaque pays tout un ensemble de mesures dont certaines jouent en faveur de toute la population ou seulement des classes sociales les moins fortunées, éventuellement les travailleurs et plus particulièrement ceux d'entre eux qui ont des revenus modestes. Dans la plupart des cas, on trouve plusieurs types de dispositions de ce genre, par exemple des dégrèvements fiscaux, des primes, des prêts à taux d'intérêt réduit ou des bonifications d'intérêt.

L'aide à la formation de capital dans de larges couches de la population - en particulier les travailleurs - se

présente en République fédérale sous trois formes différentes :

Il faut citer en premier lieu les allègements fiscaux et les primes accordées à l'épargne immobilisée conformément à la loi sur les primes à l'épargne, la loi sur les primes à la construction, les avantages fiscaux au titre de l'assurance-vie et de l'accession à la propriété d'un logement individuel. Tous les citoyens peuvent bénéficier de ces avantages. Le second point important est que les conventions collectives prévoient des mesures de formation de capital au bénéfice des travailleurs de divers secteurs ; enfin, au niveau des établissements, des dispositions en faveur des collaborateurs de l'entreprise jouent un rôle significatif. L'aide accordée sous forme de primes à l'épargne en dépôt sur compte s'est traduite par le placement de sommes importantes (actuellement quelque 20 milliards de DM, soit 10 % du total de l'épargne nationale privée). Les sommes déposées au titre de l'épargne logement et bénéficiant de primes et d'avantages fiscaux, représentent actuellement quelque 40 milliards de marks, montant qui résulte, pour près de 75 % de dépots effectués par des salariés ; ce chiffre est à rapprocher du total des sommes investies dans la construction de logements en 1971, qui est de 45 milliards marks.
Dans ce contexte, il n'est pas sans intérêt de noter que près de 40 % des ménages en république fédérale possèdent une maison ou un appartement particulier, résultat qui atteste clairement le succès de la politique du logement dans ce pays.

L'aide de la formation du patrimoine des travailleurs a suivi en république fédérale une évolution intéres-

sante. Le nombre des travailleurs auxquels leur employeur verse à ce titre 300 DM en moyenne par an est passé en 1971 de 9 à 12 millions. Il convient d'ajouter à ce chiffre environ 1.600.000 fonctionnaires, de sorte qu'en 1971, 13,6 millions de travailleurs au total ont bénéficié de prestations de leur employeur au titre de la formation de capital. La République fédérale comptant actuellement 22,4 millions de travailleurs, cela revient à dire que beaucoup plus de la moitié d'entre eux ont bénéficié de telles prestations, qui ont représenté l'an dernier pour l'économie privée une charge de quelque 4 milliards de DM. L'accroissement effectif du capital, pour les travailleurs, a cependant été considérablement plus élevé; en effet, les travailleurs ne se sont pas bornés à percevoir les sommes versées par leurs employeurs au titre de la formation de capital et bon nombre d'entre eux ont épargné et capitalisé une partie de leur revenu courant afin de bénéficier des mesures légales d'encouragement prévues en la matière. Compte tenu de ces éléments et d'après les données émanant des organismes de capitalisation, il a été épargné environ 7,65 milliards de DM.

En y ajoutant les primes d'Etat à l'épargne et à la construction - qui représentent au total 30 % de ce montant - il apparaît que l'accroissement du patrimoine des travailleurs résultant de la loi sur la formation de capital, a atteint en 1971 quelque 10 milliards de DM. C'est là un fait extrêmement important, surtout dans la mesure où il montre que la troisième loi sur la formation de capital a permis, sur la base de l'autonomie des partenaires sociaux en matière de conventions collectives, de susciter des initiatives à cet égard parmi des couches de population qui n'avaient pas encore bénéficié des dispositions sur la formation de patri-

moine. Cette évolution découle de l'engagement pris par les employeurs, en 1968, de s'entendre avec les syndicats sur les prestations versées au titre de la formation de capital. Cette offre a été acceptée par les syndicats. La voie dans laquelle se sont ainsi engagés d'un commun accord les parties aux conventions collectives à d'ores et déjà débouché sur des résultats très appréciables. Les employeurs allemands estiment qu'il leur appartient maintenant de poursuivre dans cette voie et de parachever les succès obtenus.

Si la grande diversité de possibilités offertes dans la Communauté en matière de formation de capital est assez déroutante et s'il est difficile de comparer les uns aux autres les résultats obtenus, il n'empêche que des efforts sérieux devraient être accomplis dans les autres pays de la Communauté pour tirer parti de l'expérience de la République fédérale en s'inspirant des succès qu'elle a enregistrés quant à la progression du patrimoine des travailleurs. Les employeurs allemands, en particulier dans ce domaine, se prêteraient volontiers à des échanges de vues et à une collaboration.

En ce qui concerne l'élaboration des conclusions à tirer de la comparaison des différents systèmes d'aide à la formation de capital dans les divers Etats membres, il convient de rappeler les positions du comité de liaison des employeurs, telles qu'elles ont été présentées à la Commission le 24 novembre 1971.

Ces propositions sont axées sur les réflexions suivantes : les mesures d'aide à la formation de capital au bénéfice des travailleurs devraient être agréées par les parties dans le cadre des conventions collectives, cette solution étant préférable, en principe, à des dispositions contraignantes prévues dans la lé-

gislation nationale. Les conventions collectives constituent l'instrument qui s'adapte le mieux aux besoins et à la mentalité des travailleurs ainsi que des entreprises dans les différents pays de la Communauté. Il faut en outre veiller à ce que les charges financières incombant aux employeurs au titre de la formation de capital demeurent économiquement supportables, afin de ne pas compromettre le pouvoir d'achat de la monnaie, le plein emploi, la croissance économique et l'équilibre du commerce extérieur.

C. Dialogue des partenaires sociaux

Un autre problème relevant du thème de "L'homme dans l'entreprise" est celui de l'action concertée des partenaires sociaux sur le plan communautaire. A mesure que l'union économique et monétaire continuera à se développer, il sera de plus en plus nécessaire de procéder à des échanges de vues en matière de politique sociale. Les progrès de l'intégration économique, son extension à la politique monétaire, avec les multiples conséquences politiques qui en découleront, devront s'accompagner d'une coopération accrue entre les partenaires sociaux et les institutions de la Communauté.

Le dialogue entre partenaire sociaux sur le plan communautaire devra être adapté à cette situation, tout comme leurs possibilités de collaborer aux décisions qui les concernent. A cet égard, nous pouvons déjà nous appuyer sur certaines réalisations. Depuis l'institution de la CEE, les conversations se déroulent entre les partenaires sociaux européens, notamment grâce aux organismes créés à cet effet, par exemple le Comité économique et social, les comités consultatifs créés auprès de la Commission ainsi que les comités paritaires.

Toutefois, il y a eu et il y aura encore des relations directes entre les partenaires sociaux sans interventionsde tiers, au niveau des associations nationales comme à celui des groupements professionnels.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir comment il est possible de consolider ce système de dialogue. Il faut savoir gré à la Commission d'avoir présenté un Memorandum sur la politique sociale (document 600) où il est dit que le principal objectif d'une politique européenne des revenus - qui reste à créer - consiste aujourd'hui à susciter le dialogue entre les partenaires sociaux. Reste à savoir sous quelles formes doit se dérouler ce dialogue, et il faudrait également examiner à ce propos le rôle que le Comité économique et social devra en l'espèce jouer à l'avenir, en tant que représentant de tous les groupes de la vie économique et sociale de la Communauté. Il conviendra cependant d'écarter, en matière de dialogue, toute formule qui serait susceptible de porter atteinte à l'autonomie des partenaires sociaux, reconnue dans tous les Etats membres de la Communauté. Les comité paritaires proposés par la Commission, qui en nommerait les membres - toutefois sur proposition des organisations intéressées - ne correspondent pas au principe de l'autonomie des partenaires sociaux en matière de conventions collectives. A cet égard, les milieux syndicaux manifestent fréquemment le désir que soient instituées des conventions collectives européennes. Dans le cadre de ce rapport, il n'est pas possible d'entrer dans le détail des questions juridiques extrêmement importantes qui en découleraient. Dans la mesure où, comme le montrent nos études, un fondement juridique uniforme fait défaut, on ne saurait concevoir les "conventions collectives européennes" que comme des modèles facultatifs

ou comme des conventions collectives propres à chaque Etat, mais semblables par leur contenu. Il est au moins aussi difficile de définir avec quelque précision le contenu, c'est-à-dire la substance même des matières qui seraient traitées.

Il est manifeste que dans les divers secteurs économiques nationaux, il existe des disparités régionales - parfois considérables - quant au niveau des salaires et aux autres conditions de travail. Ces disparités tiennent à des différences en matière d'implantation, de productivité et de rendement, de coût de la vie et aussi, dans une certaine mesure, à la plus ou moins grande importance attachée à divers facteurs déterminant la rémunération. Plus l'espace économique est étendu, et plus ces différences sont accusées. Il ne semble ni réaliste, ni souhaitable, de prétendre éliminer les disparités qui en résultent en ce qui concerne le niveau des salaires et les autres conditions de travail. D'autres différences importantes sont dues à la diversité des systèmes des salaires selon les Etats membres. Ainsi, dans le système français, le salaire est essentiellement axé sur les besoins propres à chaque travailleur. Les systèmes nationaux de prestations familiales tiennent compte de cette structure salariale. La politique salariale néerlandaise prend en considération le fait que les allocations familiales sont moins élevées qu'en France et elle demeure - dans une moindre mesure toutefois que par le passé - axée sur la famille. Si ces différences structurelles n'étaient pas éliminées, toute tentative pour mettre au point un système européen ne pourrait qu'aboutir à des distorsions.

Une règlementation européenne portant sur des conditions générales de travail doit également être, pour l'essentiel, considérée comme irréalisable, au moins au stade actuel de l'intégration et sans doute même à long terme. Cela tient tout d'abord au fait que des points importants de ces conditions générales de travail, à commencer par la durée du travail et les congés, sont réglementés par des sources de droit différentes selon les Etats membres et qu'ils sont partiellement, du moins en pratique, soustraits par des dispositions légales aux compétences des partenaires sociaux en matière de conventions collectives. Ces divers domaines (durée hebdomadaire du travail, vacances et jours de congé payés) se complètent mutuellement et sont donc intimement liés.

C'est pourquoi, on semble de plus en plus conscient du fait qu'il importe au premier chef de procéder à une étude comparée de la durée annuelle du travail pour porter un jugement sur la situation qui prévaut à cet égard dans différents Etats. Il est cependant impossible de réglementer la durée annuelle du travail dans le cadre des conventions collectives. Le facteur décisif est que, du point de vue économique, les salaires, les conditions générales de travail et les prestations sociales sont indissolublement liés, tous ces éléments découlant d'une même source : l'offre de biens et de services dans l'économie nationale. Ce fait incontesté et incontestable exige que tous les facteurs soient pris en considération dans le cadre des règlementations arrêtées au titre des conventions collectives.

Ces considérations nous amènent à conclure qu'il ne sera pas possible, dans un avenir prévisible, de parvenir à des accords contraignants de ce type sur le plan européen entre partenaires sociaux. Une telle entreprise supposerait notamment une harmonisation du droit collectif du travail. Mais le droit du travail s'insère dans des systèmes juridiques qui diffèrent notablement selon les Etats membres et qui, partiellement codifiés dans leur constitution, procèdent d'évolutions historiques et de mentalités diverses. Il conviendrait en conséquence de renoncer au projet de conventions collectives européennes afin de ne pas compromettre d'emblée le dialogue entre les partenaires sociaux.

Pour ces discussions entre les organisations représentatives des partenaires sociaux s'offrent des thèmes tout à fait adéquats : les problèmes actuels qui ont pris, ou sont appelés à prendre, de l'importance dans tous les Etats membres ; et qu'il apparaît nécessaire de traiter sur le plan communautaire. Là encore, il faut citer en premier lieu la politique de l'emploi, dont s'occupe le "Comité permanent pour les questions de l'emploi", créé par le Conseil de ministres et qui constitue une tribune qu'employeurs et syndicats réclamaient depuis des années. Cet organisme permet aux partenaires sociaux de faire connaître leur opinion au Conseil de ministres avant que celui-ci n'arrête ses décisions. Les discussions des partenaires sociaux pourraient également porter sur la possibilité d'instaurer une politique européenne des revenus. A mesure que progresse l'union économique et monétaire dans les Communautés européennes, il paraît souhaitable que les partenaires sociaux procèdent à des échanges de vues sur les tâches et les objectifs d'une politique des revenus et les problèmes que pose sa réalisation. Il est notoire que bon nombre des

représentants des travailleurs conçoivent nettement la politique des revenus comme un moyen de redistribution, tandis que les employeurs y voient au premier chef un instrument permettant de juguler l'inflation, c'est-à-dire, un moyen d'action global. Par suite de la réalisation de l'union économique et monétaire, il est de plus en plus nécessaire que les partenaires sociaux axent plus nettement que par le passé leur politique en matière de salaires et de conventions collectives sur des objectifs communautaires, et qu'ils cessent de mener une politique purement nationale. Cela suppose précisément que les partenaires sociaux ne se bornent pas à intensifier leur collaboration avec les groupements correspondants des autres Etats membres mais qu'ils procèdent ensemble également à des échanges de vues sur le plan communautaire. Un premier pas a été fait dans ce sens en 1971, lorsque la Commission, conformément aux décisions du Conseil de ministres, a examiné avec les partenaires sociaux - toutefois dans le cadre de réunions distinctes - le rapport sur la situation économique.

CONCLUSION

Les questions précédemment traitées ont un rapport tantôt assez indirect, tantôt très direct, mais toujours évident, avec le rôle et la position de l'homme dans l'entreprise, et tant sur le lieu de travail que dans la société elle-même. Notre tâche devrait consister à analyser et à discuter lucidement ces problèmes aux multiples aspects dont la solution satisfaisante conditionne non seulement la paix sociale, mais aussi le bien-être de chacun. Nous savons, pour en avoir fait l'expérience parfois cruelle, combien la paix sociale et la paix poltique sont étroitement liées.

C'est pourquoi les partenaires sociaux et les organes de la Communauté ont une lourde responsabilité dans la recherche de la solution correcte, et ils ne doivent au demeurant jamais perdre de vue l'intérêt général. Tout accord sur les questions litigieuses qui excèderait les possibilités de l'économie ou saperait notre système fondé sur l'économie de marché, serait une solution boîteuse et éphémère.

CONFERENCE

"INDUSTRIE ET SOCIETE

DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"

RAPPORT N° 3

LE ROLE ET LA CONDITION DES HOMMES

AU SEIN DE L'ENTREPRISE

par

J. HOUTHUYS

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

VENISE - 1972

L'HOMME DANS L'ENTREPRISE

Rapporteur : J. Houthuys,
Président de la Confédération
des syndicats chrétiens (C.S.C.)

Comme d'habitude, nous voilà obligés de développer nos idées dans une succession d'analyse et de synthèse, d'aspects particuliers et de vues d'ensemble, d'études partielles et globales. D'une part, le sujet qui nous a été confié, à savoir "l'homme dans l'entreprise", s'inscrit dans le cadre plus vaste du thème de la conférence : "Industrie et société dans la Communauté". D'autre part, il nous a été demandé d'étudier ce sujet en tant que syndicalistes, de sorte que nous nous sommes bornés à le traiter sous l'angle du mouvement syndical ouvrier. Il faut que le lecteur sache que, dans ce contexte aussi, le sujet traité donne lieu à des points de vue aussi bien convergents que divergents au niveau du mouvement syndical européen. A cet égard, une conférence comme celle-ci présente le grand avantage de permettre à un grand nombre d'intéressés exerçant en Europe des activités professionnelles très différentes de discuter des aspects tant généraux que particuliers du thème "industrie et société" et du thème partiel "l'homme dans l'entreprise".

Nous espérons que cette confrontation permettra d'éclairer notre action qui vise à promouvoir une société européenne au service de l'homme européen.

+++++++

Situer le thème de "l'homme dans l'entreprise" dans le cadre du thème général "Industrie et société"

dans la Communauté (européenne) ne présente aucune difficulté. Nous pourrions dire que le premier est une transposition du second dans le petit monde de l'entreprise. En définitive, les deux thèmes se recouvrent, puisqu'il s'agit d'une confrontation entre la technique, l'organisation et l'économie par rapport à l'homme, l'un étant considéré dans le cadre plus vaste de la société et l'autre, dans le cadre plus restreint de l'entreprise. En outre, les corrélations entre ces deux "mondes" sont tellement marquées qu'on pourrait presque dire que l'industrie est la somme des entreprises et que la communauté d'hommes dans l'entreprise - les travailleurs - est par conséquent le principal élément constitutif de la société.

Lorsqu'on évoque "l'homme dans l'entreprise", on entend de toute évidence les travailleurs de l'entreprise. Lorsque nous parlons ici des travailleurs, nous visons tous les travailleurs, chacun en particulier et l'ensemble de la collectivité. Il faut donc y inclure aussi le personnel de surveillance, les ingénieurs et tous les autres cadres, le personnel des laboratoires et des instituts de recherche, le personnel dirigeant, etc... Pour ce qui est de la place qu'occupe la direction, nous y reviendrons en temps opportun. Il faut enfin souligner qu'il va de soi que nous traitons ici de "l'entreprise"!... Celle-ci représente à juste titre pour les travailleurs la grande réalité quotidienne ..., mais, du point de vue "juridique" et "institutionnel", c'est à peine si elle existe dans nos diverses législations nationales. Sur ce plan, il n'est question que de société anonyme fondée sur des capitaux ! Il semble néanmoins que personne ne songe à formuler le thème dans les termes suivants : "l'homme - le travailleur - dans la société anonyme". Heureusement !... Mais n'est-ce pas typique ?

Le thème de "l'homme dans l'entreprise" se divise lui aussi en trois parties. En accord avec les rapporteurs concernés et les services de la CEE, nous devions nous limiter à trois thèmes. Le choix de ceux-ci peut paraître arbitraire..., mais il fallait choisir. Nous avons opté pour ces sujets non seulement parce qu'ils sont importants, mais aussi parce qu'ils concernent plutôt l' avenir que le passé. Il s'agit de les étudier avant la mise en oeuvre. Ils peuvent faire l'objet de discussions, d'échanges et confrontations. Il serait souhaitable qu'on dispose pour chacun d'eux d'expériences.

Les trois sujets sont les suivants :

- La participation des travailleurs à l'autofinancement et le salaire-investissement en tant que moyens permettant de créer de nouvelles relations entre le travailleur et l'entreprise et, dans un sens plus large, entre la société et l'industrie au sein de la Communauté européenne.
- Des conventions collectives de travail au niveau européen.
- La participation dans l'entreprise.

Ces trois sujets sont tous importants pour les travailleurs, car tous trois modifient les structures existantes. C'est pourquoi ils sont également importants sur le plan social et s'insèrent parfaitement dans la perspective plus vaste de la conférence, à savoir "Industrie et société", selon notre "mode de vie européen". Toutefois, il apparaît :

- que la participation des travailleurs à l'autofinancement et le salaire-investissement sont susceptibles de modifier profondément, selon les formules et systèmes choisis, tant la répartition des revenus que l'utilisation de ceux-ci;
- que la conclusion de conventions collectives de travail au niveau européen ou au niveau de la société européenne (entreprise multinationale) peut jouer un grand rôle pour l'Europe sociale et politique ;

- que la participation des travailleurs dans leur entreprise, qu'il s'agisse du lieu de travail, du département, de l'entreprise ou de la société, est susceptible de modifier considérablement le système du type capitaliste et anonyme en Europe.

L'homme dans l'entreprise est donc un élément largement déterminant pour l'industrie dans la société !

La participation des travailleurs à l'autofinancement et le salaire-investissement en tant que moyens permettant de créer de nouvelles relations entre le travailleur et l'entreprise et, dans un sens plus large, entre la société et l'industrie au sein de la communauté européenne

Je dois tout d'abord souligner qu'en tant que syndicaliste, je ne puis attacher de l'importance à la participation des travailleurs à l'autofinancement et au salaire-investissement que dans la mesure où ils représentent un moyen permettant de créer de nouvelles relations entre le travailleur et l'entreprise et, dans un sens plus large, entre la société et l'industrie au sein de la Communauté européenne. Ces nouvelles relations doivent découler de nouvelles structures permettant de créer un monde plus humain pour les travailleurs, en particulier, et pour l'ensemble de la société, en général.

C'est pourquoi, tant dans l'optique des travailleurs que sur le plan européen, nous rejetons toute forme de distribution directe des bénéfices aux travailleurs de l'entreprise, de même que toute forme d'actionariat ouvrier ou de capitalisme populaire. Je sais bien qu'il en existe çà et là et qu'elles sont plus répandues et appréciées aux Etats-Unis, mais pour les travailleurs européens, ces formes n'ont pour effet que de favoriser le système capitaliste existant.

Cela signifie aussi implicitement que pour nos travailleurs, ni la participation à l'autofinancement, ni le salaire-investissement ne représente un titre ou un moyen juridique sur lequel doit être fondé le droit de co-décision des travailleurs. La participation des travailleurs et de leurs syndicats dans l'entreprise ou dans l'économie nationale ne doit pas être fondée sur des titres de propriété, car, dans ce cas, non seulement nous légaliserions un système contesté, mais nous tenterions même de copier un régime juridique des sociétés qui est en fait déjà périmé. Le travail des travailleurs est une raison plus suffisante pour leur conférer le droit d'avoir voix au chapitre.

Dispositions générales

D'une manière très générale, on entend par participation des travailleurs à l'autofinancement un système qui consiste à attribuer en propriété aux travailleurs, sous la forme d'actions ordinaires ou spéciales, une part de l'accroissement du patrimoine de l'entreprise ou de la société dû à un excédent de bénéfices ou à l'autofinancement. L'autofinancement implique qu'une partie des bénéfices - le superbénéfice - n'est pas distribuée, mais est réservée à l'entreprise et réinvestie dans celle-ci. Le superbénéfice précède l'autofinancement et pourrait être défini comme la part qui reste après le paiement d'une rémunération équitable au capital sous la forme de dividendes. Implicitement, la notion de "bénéfice" s'en trouve modifiée : on reconnaît, d'une part, que le capital a droit à une rémunération équitable (dividende), qui peut en quelque sorte être considérée comme un "coût" qui vient s'ajouter aux salaires; d'autre part, il reste ensuite un "superbénéfice" éventuel auquel ont droit assurément le travail et le capital, mais éventuellement aussi les consommateurs et les pouvoirs publics. Cet accroissement du patrimoine fait l'objet d'une répartition et reste ou non dans l'entreprise selon la formule choisie.

Il arrive aussi que le "superbénéfice" soit distribué intégralement aux ayants droit, ce qui signifie que, dans le cas des travailleurs, celui-ci ira en grande partie à la consommation. Il s'agit là d'une distribution normale des bénéfices.

Il arrive aussi que le "superbénéfice" soit ajouté au patrimoine de l'entreprise au nom des travailleurs concernés sous la forme d'actions ordinaires ou spéciales pour servir à l'autofinancement de l'entreprise. Il est alors bloqué pendant un certain temps et représente alors une forme d'épargne-investissement obligatoire qui rapporte chaque année un "revenu" normal aux travailleurs intéressés.

Il arrive encore que la part des travailleurs soit obligatoirement réinvestie en dehors de l'entreprise dans des fonds communs de placement : par branche d'activité, par région ou sur le plan national. Dans ce cas aussi, les sommes bloquées doivent rapporter chaque année un "revenu" normal aux travailleurs intéressés.

Le mode de répartition entre les travailleurs des surplus de bénéfices distribués ou des revenus normaux de l'excédent investi est très variable : ils peuvent accroître, maintenir ou réduire les disparités salariales existantes.

Il y a donc plusieurs choix possibles... selon que nous souhaitons ou non créer de nouvelles relations et de nouvelles structures.

Il en est de même en ce qui concerne le salaire-investissement.

Par salaire-investissement, on entend l'élément du salaire ou d'une majoration de salaire qui, en vertu d'une convention collective ou de la loi, fait l'objet d'une affectation spéciale telle que la formation du patrimoine ou l'investissement, à l'exclusion de la consommation. L'investissement peut être effectué dans l'entreprise même ou dans un groupe d'entreprises par l'intermédiaire d'une société d'investissement ou d'un fonds commun de placement. Le montant de ce salaire-investissement est généralement peu élevé conçu comme un "extra" ou comme quelque chose de marginal : I % par exemple serait déjà beaucoup. Il faut remarquer que le salaire-investissement est fixé en proportion et en fonction du salaire et non du bénéfice. Ici encore, cette formule a pour effet que ces fonds restent généralement bloqués pendant une longue période, par exemple pendant 5 ou IO ans - et qu'ils échappent donc à la consommation. Pour les travailleurs, le salaire-investissement prendra habituellement la forme d'obligations ou de titres de créance qui donneront droit à un versement annuel d'intérêts.

Tant en ce qui concerne la participation des travailleurs à l'autofinancement que le salaire-investissement, il faut définir comment les travailleurs obtiendront des garanties et pourront exercer leur droit de regard dans le cas respectivement d'actions ordinaires ou spéciales au titre de la participation précitée dans l'entreprise ou dans un fonds commun de placement, d'une part, ou d'obligations au titre du salaire-investissement dans l'entreprise ou dans un fonds commun de placement, d'autre part. Ici encore, il faut qu'il y ait une acceptation et des garanties, ce qui ne va pas sans le consentement des syndicats représentatifs reconnus.

Objectifs de la participation des travailleurs à l'autofinancement et du salaire-investissement

A l'origine, l'idée de la participation des travailleurs à l'autofinancement est surtout partie de considérations d'équité au niveau des différentes entreprises. On avait notamment pris conscience qu'il ne suffisait pas, pour être équitable envers les travailleurs, de leur payer un salaire - même lorsque celui-ci est relativement élevé -, alors que, parallèlement, les bailleurs de fonds non seulement bénéficiaient d'un dividende appréciable, mais étaient également les seuls à faire valoir leurs droits sur l'accroissement du patrimoine au moyen de toutes sortes de procédures de réserves et d'amortissement dans le cadre d'un recours de plus en plus fréquent à l'autofinancement. Une répartition équitable exige que les travailleurs reçoivent également leur part de l'accroissement du patrimoine. Cette recommandation morale figure notamment dans l'encyclique sociale "Mater et Magistra" (1961) et se fonde sur la contribution des travailleurs à la formation de cet accroissement.

Voilà pour l'approche micro-économique sur le plan social et éthique. Sur le plan tant économique que social et éthique, une approche globale est néanmoins tout aussi valable. Elle se fonde sur une vision nouvelle de la société.

Le professeur H. Deleeck l'a résumée comme suit dans un article :

"La P.T.A. (participation des travailleurs à l'autofinancement) "et le S.I. (salaire d'investissement) visent à modifier sur "le plan institutionnel la répartition des revenus et surtout "du patrimoine, en augmentant le nombre des bénéficiaires et "en réduisant l'écart entre le groupe important des non-pos- "sédants et la petite minorité des possesseurs de capitaux, "en redistribuant selon d'autres critères le produit industriel "et en associant à la fonction d'investissement des groupes "sociaux plus larges, parmi lesquels les travailleurs. On es- "père établir ainsi de nouveaux rapports institutionnels pour "la destination et la répartition des bénéfices, le mode de "financement et l'expansion industrielle, ainsi qu'entre le "capital et le travail, rapports plus conformes aux concep- "tions sociales actuelles.

" Nous ne pouvons nous arrêter ici au fait que, dans notre "société occidentale, la répartition des revenus et des patri- "moines demeure fort inégale. Soulignons toutefois la remar- "quable constance de la part des salaires dans le revenu natio- "nal : en considérant une période assez longue (et en tenant "compte, évidemment, de l'augmentation du nombre des salariés "et appointés), on constate en effet que cette part (salaires "directs et indirects additionnés) reste identique en dépit "des fluctuations conjoncturelles.

" Ce phénomène peut s'expliquer schématiquement comme "suit : lorsque le niveau des salaires (le coût du travail) "dépasse celui de la productivité du travail, il se déclenche "un processus d'inflation qui, en provoquant des hausses de "prix, réduit à néant les avantages des augmentations de sa- "laires. Par ailleurs, la part de revenus attribuée aux dé- "tenteurs de capitaux ne saurait être réduite, sous peine de "saper les bases de la croissance économique. Les parts res- "pectives du travail et du capital dans le revenu national "peuvent augmenter en chiffres absolus, mais elles demeureront "identiques en pourcentages. Veut-on dès lors accroître la "part des salariés et appointés dans le revenu national, on ne "pourra y arriver qu'en les faisant participer aux revenus des "capitaux et, par conséquent, à la possession des capitaux.

"La PTA et le SI veulent donc briser un double cercle vicieux, en renforçant la part des salariés et appointés dans le revenu national (répartition plus large des revenus et des patrimoines) sans provoquer l'inflation et sans réduire le volume global des biens de capitaux. A cet effet, il conviendra, compte tenu des besoins croissants en investissements et surtout en investissements à risque, d'édifier une structure sociale et économique associant l'ensemble de la population à la fonction d'investissement. De même qu'elle est aujourd'hui associée à la sécurité d'existence sociale, grâce aux structures de la sécurité sociale, la population active participerait ainsi à une structure de sécurité économique" (1).

J'aimerais ajouter : non seulement à une structure de sécurité économique, mais aussi à l'expansion économique qui devient possible grâce à cette épargne supplémentaire et, partant, à ces investissements supplémentaires. En outre, la réalisation de cette expansion économique devra dépendre des objectifs et des directives d'un programme économique établi selon des principes démocratiques.

Ainsi présentés, la PTA et le SI se situent dans un vaste cadre social d'ordre général et structurel.

Les syndicats dans la Communauté européenne se posent de nombreuses questions et posent encore davantage de conditions.

Il est bien connu que les syndicats en Europe ne sont pas d'accord sur la solution de ce problème et qu'il y a autant de partisans que d'adversaires acharnés. Le fait que les uns y voient un moyen appréciable de réformer les structures et que les autres y voient une intégration dans le système capitaliste est certes paradoxal à première vue !

---

(1) H. Deleeck, "La participation des travailleurs à l'autofinancement" in "Synopsis" (E.D.O.P.) de mars-avril 1969, p 70.

Cela s'explique toutefois en grande partie par les raisons suivantes :

- On ne parle pas de la même chose, même si l'on emploie les mêmes termes : PTA et SI. La forme, les conditions, le contexte et le système qui peuvent caractériser la PTA et le SI sont tellement variables qu'il peut en réalité s'agir de choses très différentes pour lesquelles on peut être pour, dans un cas, et contre, dans l'autre;
- Dans chacun des pays concernés, les conditions de base de la PTA et du SI ne sont pas toujours réunies. Il s'agit en l'occurrence de conditions préalables qui doivent être remplies. Il suffit de songer aux salaires de base et à la sécurité sociale de base ... ou à la confiance qu'on peut accorder aux données de base de la comptabilité dans le cas de la PTA.

Quoi qu'il en soit, les syndicats dans la Communauté européenne se posent de nombreuses questions et posent encore davantage de conditions (2).

Ainsi, nous savons que les trois syndicats néerlandais et la DGB en Allemagne sont des partisans résolus de la PTA et du SI. Mais cela ne les empêche pas d'être critiques et de poser des conditions. Ainsi, "la DGB rejette toutes les mesures :

-qui menacent la sécurité sociale et la cogestion;
-qui portent atteinte à un accroissement raisonnable du niveau de vie des travailleurs ou entravent leur mobilité;
-qui représentent un grave danger pour le plein emploi, l'essor économique et la stabilité des prix".

L'attitude des syndicats français est fortement déterminée par le régime instauré en France surtout par l'ordonnance du 17 août 1967 :

"D'après la CGT, tout système d'encouragement à la formation du patrimoine des travailleurs appelle certains préalables :

---

(2) Voir "Position des différents milieux" - V/252/71 - F - note des services de la CEE

"élévation des revenus salariaux avec la garantie de l'échelle "mobile, extension des régimes complémentaires de retraites "fondées sur la répartition, amélioration du régime général de "la sécurité sociale.

" D'autre part, les systèmes d'encouragement devraient "s'assigner des objectifs sociaux : ils devraient porter "principalement sur l'épargne-logement."

" Pour la Confédération française démocratique du travail "(CFDT), le vrai problème est de considérer que c'est la col- "lectivité qui devrait être reconnue propriétaire des accrois- "sements d'actifs créés par l'autofinancement, puisque c'est "l'entreprise, le consommateur, le travailleur et l'Etat qui "concourent à la formation de ces actifs."

" F.O. est opposé à toute mesure tendant à obliger les sala- "riés à constituer une épargne : un quelconque système d'encou- "ragement à la formation du patrimoine ne peut être accepté tant " que les ressources de la majorité des salariés demeurent insuf "fisantes."

" F.O. est aussi contraire aux tentatives visant à rendre "les travailleurs actionnaires des sociétés qui les emploient. "De telles formules font courrir aux travailleurs un double ris- "que : en cas d'échec de l'entreprise, ils peuvent perdre à la "fois leur emploi et leurs épargnes. De plus, la propriété "d'actions de la société où on travaille constitue une entrave " à la mobilité géographique et professionnelle favorisée par "les pouvoirs publics."

En Belgique, "la FGTB, étant opposée à toute forme de "politique de revenu, est contraire aussi aux systèmes de "politique des patrimoines qui visent à forcer les travail-"leurs à épargner. Elle estime nécessaire, d'autre part, une "étude des facteurs qui déterminent la propension à l'épargne "volontaire et à la consommation : plutôt qu'encourager les "travailleurs à épargner, il faudrait décourager les incita-"tions à consommer des produits inutiles, notamment celles pro-"venant de l'utilisation pour la publicité des moyens modernes "de communication de masse."

En italie, "La CGIL, refusant toute forme de politique "des revenus, est opposée en principe à une politique des "patrimoines qui en fasse partie. De même, ce syndicat est "contraire aux systèmes qui conduisent à une participation des "travailleurs aux mécanismes d'accumulation de capital dominés "par les grandes concentrations. Il estime que le problème le "plus important n'est pas la formation du patrimoine chez les "travailleurs, mais qu'il faudrait se pencher sur la réparti-"tion de l'accroissement de la richesse nationale (dans le but "d'examiner la mesure dans laquelle les travailleurs en pro-"fitent) et sur l'évolution de la consommation, notamment sur "la répartition entre consommation privée et consommation "publique. La réforme fiscale - actuellement demandée par "les syndicats italiens - devraient permettre une politique "de dépenses publiques visant à favoriser les investissements "sociaux et à dépasser les déséquilibres de l'économie italien-"ne."

Ce bref éventail montre bien que la position apparemment paradoxale des divers syndicats au sein de la CEE s'explique le plus souvent

- soit par la présentation de mesures concrètes, que l'on peut trouver meilleures, bonnes ou mauvaises;
- soit par l'absence des conditions de base préalables.

Ma propre organisation - la CSC de Belgique - n'a traité qu'incidemment de ces problèmes à l'occasion de son congrès d'orientation de 1968. Dans le rapport "Responsable de l'avenir" ("le programme social de la CSC" -troisième partie - chapitre II), on peut lire sous le titre : "La rémunération reste l'élément essentiel du revenu des travailleurs - Importance croissante d'autres formes de revenu des travailleurs" : "Ces idées ont fait leur chemin ces dernières années pour des raisons diverses, partiellement fondamentales, et ont été réalisées sous l'une ou l'autre forme.

"A l'avenir, nous serons également confrontés avec ce problème et nous sommes disposés à réagir positivement.

"Toutefois, nous formulons une quadruple réserve :

- ces formules ne peuvent pas être imposées aux travailleurs contre leur volonté;
- elles restent, en tout cas, complémentaires à la rémunération normale et à l'acquisition d'un revenu,
- nous ne les considérons pas comme un "titre de droit" pour avoir notre mot à dire dans les sociétés à capital : c'est en raison de leur travail que les travailleurs désirent participer dans l'entreprise;
- l'application de la formule doit contenir suffisamment d'éléments de solidarité pour ne pas élargir les différences existant entre les rémunérations des entreprises fortes et celles des entreprises faibles".

Un essai de concrétisation dans le cas de la Belgique

Une application plutôt modérée de la participation des travailleurs à l'autofinancement et du salaire-investissement dans un pays comme la Belgique amènerait néamoins à long terme un changement structurel important. A cet égard, il faut se rappeler qu'en Belgique, le niveau des salaires est élevé en valeur tant relative qu'absolue, que la rentabilité des industries n'est certainement pas des meilleures et qu'une forme de patrimoine est largement répandue chez les travailleurs par rapport à d'autres pays : 50 % des travailleurs sont propriétaires de leur logement.

Selon les calculs du professeur Deleeck sur la base de chiffres de I965, "lors du paiement annuel d'un droit de "patrimoine d'un montant de 5.000 francs (correspondant "environ à un demi-mois de salaire d'un ouvrier de l'indus- "trie moyenne belge), montant appartemant aux possibilités "réalistes en cas d'attribution de la moitié de l'accroisse- "ment du patrimoine aux travailleurs, un ouvrier aurait "amassé après 40 ans et par capitalisation à un taux de 6 % "un avoir de 775.000 francs. Si les droits de patrimoine "seuls restaient en dépôt et que la rente soit utilisée, "cet avoir s'élèverait après 40 ans à 200.000 francs et "après 20 ans à I00.000 francs. Ce montant vaut pour des "valeurs inchangées d'accroissement annuel du patrimoine : "il serait pourtant plus réaliste de tenir compte d'une "majoration annuelle de taux de 3 %, par exemple, ce qui "donnerait, après une période de 40 ans, un montant presque "doublé. L'ampleur de ces montants individuels (aussi bien "de l'avoir que de la rente capitalisée) est dans tous les cas impressionnante." (I)

Bien que le produit de ces capitaux reste faible par rapport aux revenus salariaux si l'on se fonde sur les chiffres précités, d'une part, et sur la constatation de base selon laquelle, à termes, la part relative dans le revenu national du revenu du travail reste constante, d'autre part, il est également vrai qu'avec les années

(I) H. DELEECK, "Participation à l'accroissement du patrimoine et salaire d'investissement - De quoi s'agit-il ?" une étude S.E.S.O. à la demande Centrale Chrétienne des travailleurs du bois et du bâtiment, I967 pp.I80-I8I

au fur et à mesure que la part des travailleurs dans l'ensemble de l'épargne de la nation augmente sous l'effet de la P.T.A. ou du S.I., la part relative du revenu des travailleurs dans le revenu national progressera aussi dans une mesure appréciable.

Quel pourrait être l'effet de la P.T.A. et du S.I. du point de vue structurel ?

Un certain nombre d'autres rapports introductifs sur ce thème répondront également à cette question. Cela dépend en grande partie des formules et des modalités choisies.

Ma réponse sera donc brève (3).

Du point de vue structurel, la P.T.A. et le S.I. peuvent intervenir :
d'abord et surtout sur le plan de la production
ensuite, sur le plan de la répartition des revenus
enfin, sur le plan de l'affectation des revenus.

Cette influence s'exerce en marge de la vie socio-économique. Il ne faut pas s'attendre que celle-ci subisse de grands changements à court terme : des changements brutaux ne sont d'ailleurs ni possibles ni souhaitables. Le charme de la vie est comme le charme d'une femme : un peu plus, et le résultat paraît déjà considérable !

Sur le plan de la production, la PTA et le SI pourraient influer du point de vue structurel sur

1. - La force de l'expansion économique, du fait que le volume des investissements est soutenu par le volume de l'épargne et, dans le cas du SI, s'en trouver directement accru;
2. - L'orientation de l'expansion économique, étant donné que certains objectifs qualitatifs peuvent être recherchés dans des formules de fonds d'investissement nationaux :

---

(3) Voir "Critères à la base de la fixation des salaires et problèmes qui sont liés pour une politique des salaires et des revenus", rapport établi par le professeur G. Bombach (Bâle), le professeur L. Baeck (Louvain), le Dr. Merli Brandini (C.I.S.L. - Rome), le professeur Sellier (Aix-Marseille) et le professeur D.B.J. Schouten (Tilburg) à la demande de la Commission de la CEE - "Etudes" dans la "série politique sociale" n° 19 - 1967.

- soit vers les points forts de l'économie
- soit vers les objectifs sectoriels d'une programmation économique souple et démocratique
- soit vers des équipements collectifs déterminés
- soit vers un développement économique régional
- soit vers des projets d'infrastructure sociale

3. - Les tensions inflationnistes éventuelles, provoquées par la réaction en chaîne des salaires et des prix, qui pourraient être atténuées par l'intermédiaire du S.I.;

4. - La politique conjoncturelle en général sur le plan tant des mesures anti-inflationnistes que des mesures anti-déflatoires. Des fonds nationaux d'investissement peuvent servir à régulariser la conjoncture;

5. - La démocratisation de l'économie. Tous les éléments indiqués ci-dessus peuvent être combinés pour devenir un instrument pratique de la planification économique nationale à caractère démocratique entre les mains de la communauté ouvrière et de la collectivité nationale.

Sur le plan de la répartition des revenus, la P.T.A. et le S.I. pourraient servir, du point de vue structurel

1. - A améliorer en partie en faveur des travailleurs la répartition globale du revenu national entre revenus du travail et revenus du capital, en assurant aux travailleurs un revenu du capital à côté de leurs revenus du travail; cette nouvelle répartition s'opère à la base même de la répartition des revenus et non à posteriori, comme c'est le cas par exemple en matière fiscale;

2. - A transformer à l'intérieur du groupe des travailleurs, le produit de la P.T.A. et du S.I. en un revenu distributif grâce à l'une ou l'autre technique. Cela contribuerait à atténuer les différences de salaires directs entre les ouvriers grâce à l'effet de péréquation du rendement des investissements;

3. - A obtenir indirectement, grâce à ces investissements supplémentaires et selon le caractère de ceux-ci, un effet de répartition des revenus. Ces

investissements peuvent en effet se traduire par une amélioration de l'emploi, c'est-à-dire du revenu du travail. Par le biais des équipements collectifs et des travaux d'infrastructure sociale qu'ils servent à réaliser, ils peuvent également avoir un véritable effet de redistribution des revenus au profit des ouvriers

4. - Soit à protéger les salaires réels, soit à ménager une marge plus grande en vue des hausses de salaires réelles, en contribuant à la stabilisation des prix.

Enfin, sur le plan de l'affectation du revenu, la P.T.A. et le S.I. contribueraient aussi bien dans un premier temps que d'une façon permanente à développer l'épargne ouvrière. Il va de soi que cet aspect vient après l'épargne spontanée des ouvriers, après leur épargne-logement et après leur épargne volontaire visant à compléter les cotisations obligatoires à la sécurité sociale. Mais même cette forme d'épargne obligatoire, bien que temporaire, imposée par les conventions collectives ou par la loi encourage l'épargne ouvrière. Si l'on considère l'aspect négatif de la chose, on peut faire valoir que l'épargne des ouvriers - de la population active - leur est imposée par les pouvoirs publics au moyen de la fiscalité, soit directement soit indirectement par le biais des impôts frappant les biens et services. L'aspect positif, c'est que cette forme d'épargne obligatoire, bien que temporaire, imposée par les conventions collectives ou par la loi, peut, par sa conception et sa réalisation, rendre les ouvriers plus conscients de leur participation à la vie économique de leur pays et de leurs entreprises et du rôle spécifique, actif et autonome, qu'ils y jouent.

C'est dans cet esprit que je crois pouvoir conclure que le mouvement ouvrier peut et doit voir les problèmes de la P.T.A. et du S.I. d'une manière positive, pour autant que nous nous assurions, en toute objectivité, que les conditions préalables sont remplies, que nous

recherchions la forme la plus favorable pour les travailleurs du point de vue structurel et que nous ne perdions pas de vue son caractère relatif. Ce n'est qu'à ce moment qu'on se trouvera en présence d'un instrument de progrès véritable et d'épanouissement de la masse ouvrière.

Contribuer à une telle réalisation est à la fois le rôle et la fierté du mouvement syndical.

*

* *

CONVENTION COLLECTIVE DE TRAVAIL A L'ECHELON EUROPEEN

Au cours de la dernière décennie, l'évolution dans le sens du progrès du droit social et en particulier des conditions de travail dans les six Etats membres de la CEE a été sensiblement influencée par les conventions collectives de travail.

Dans d'autres domaines partiels du droit social, traditionnellement de la compétence du législateur, notamment dans le secteur de la sécurité sociale, les consultations entre partenaires sociaux ont joué un rôle décisif.

Tout cela n'a évidemment pas été sans mal. Il est arrivé que des intérêts contradictoires n'aient pu être conciliés qu'après une longue et difficile lutte et des consultations plus pénibles encore.

Dans l'ensemble, on peut néanmoins constater qu'il y a désormais chez les partenaires sociaux une plus grande franchise et une volonté de discussion. Cette franchise et cette volonté s'expriment le plus nettement dans les pays où les deux parties sont conscientes des positions de force qu'elles ont acquises et de leur responsabilité commune pour le progrès économique et social du pays et de l'ensemble de la population.

Ne pourrait-on pas profiter des expériences faites sur le plan national pour promouvoir, d'une manière pacifique et harmonieuse, l'intégration économique et sociale dans la Communauté économique européenne dans la perspective d'une amélioration constante des conditions de vie et de travail de l'ensemble de la population concernée ?

Nous nous efforçons de répondre à cette question, en tenant compte surtout du travailleur, de l'homme

dans l'entreprise. Nous souhaitons en particulier que la conclusion de conventions collectives de travail à l'échelon européen profite directement au travailleur, à l'homme dans l'entreprise. La relation entre les deux est évidente.

La difficulté du problème apparaît déjà dans la constatation historique que l'idée même de conventions collectives européennes a déjà été propagée très tôt - notamment au début des années 60 - avec un certain enthousiasme tant par les syndicats que par la Commission européenne.

Comment expliquer alors que les résultats aient été aussi peu satisfaisants ? Certaines raisons sautent aux yeux.

Ce n'est un secret pour personne que le patronat européen dans son ensemble s'est constamment opposé à la conclusion de conventions collectives paritaires à l'échelon européen, quel qu'en soit le contenu. Ce n'est pas non plus un secret que le Conseil de ministres a toujours freiné toute initiative dans ce sens et qu'il n'a certainement pas encouragé la création d'un cadre favorable à la conclusion de telles conventions à l'échelon européen.

"La Commission est-elle seule responsable de cet état de choses ?

" Nos organisations ne doivent-elles pas se frapper la poitrine ?

"Le vice-président de l'Organisation européenne de la CMT, J. Alders, formule, dans une note du 20 décembre 1968 consacrée à la politique sociale européenne, un certain nombre de critiques au sujet de l'attitude du mouvement syndical au niveau européen".

On trouvera ci-après deux extraits de ce document :

"Certes, nous avons notre programme social, mais avons-nous

sérieusement l'intention de la réaliser ? N'a-til pas été renvoyé aux calendes grecques ? N'est-il pas vrai que seuls les responsables syndicaux liés à la CEE pour des raisons professionnelles s'y intéressent vraiment, alors que les gens qui sont sur place se contentent d'en discuter de temps à autre d'une façon intéressante, mais ne veulent rien entendre lorsqu'il s'agit de réformer les structures et les activités syndicales de telle sorte qu'il devienne réellement possible de mettre en oeuvre le programme social européen ?

" Où est l'unanimité du mouvement syndical en ce qui concerne les revendications sociales fondamentales ? Les priorités ? Reproche-t-on souvent à la Commission de manquer de hardiesse et d'énergie en matière sociale, tandis que nous nous paralysons nous-mêmes par notre manque d'unité de vues ? "

Deuxième extrait :

" Avons-nous une vision suffisante de ce que devra être la société de demain, de la manière dont elle permettra vraiment le progrès humain au sens large du terme ?

" Et si l'on a déjà çà et là une vision de ces questions fondamentales, a-t-on procédé à une comparaison ? A-t-on tenté d'arriver à une vision commune ? A-t-on envisagé les moyens à utiliser pour traduire cette vision dans la réalité ? Et s'est-on demandé ce qui devait avoir la priorité ?

" Je regrette de devoir dire que l'expérience m'a appris que, dans les consultations des partenaires sociaux sur le plan de la CEE, l'influence du mouvement syndical a souvent été réduite à zéro en raison du fait qu'il a présenté une liste impressionnante de desiderata sans indiquer de priorité.

" En outre, les syndicalistes ont clairement montré au cours des discussions qu'ils n'étaient pas d'accord entre eux, parfois même dans des questions d'importance fondamentale."

Du côté des syndicats, l'exigence de conventions

collectives à l'échelon européen est fonction des "conditions préalables essentielles dont dépend la conclusion ou la non-conclusion de conventions collectives sur le plan européen, à savoir :

1) L'existence de syndicats et de fédérations syndicales européens, autonomes, puissants, intégrés et suffisamment outillés, qui soient en mesure, grâce à leur puissance, de contraindre les employeurs et les gouvernements à prendre place à la table des négociations;

2) La fixation des objectifs valables pour l'ensemble du mouvement syndical européen et pour la réalisation desquels le mouvement syndical tout entier, tant sur le plan européen qu'à l'échelon national, est disposé à employer tous les moyens, y compris la grève".

" Le problème des conventions collectives européennes n'est pas en premier lieu un problème juridique, mais une question de rapports de force et - du point de vue d'intérêts bien déterminés - d'oppositions à propos des conditions de travail entre un ou plusieurs employeurs, groupés ou non au sein d'organisations, et un ou plusieurs groupes de travailleurs, appartenant à des organisations puissantes et ayant une seule position.

L'histoire sociale des six pays nous apprend que, longtemps avant que la convention collective n'acquière droit de cité dans le domaine législatif, des dispositions ont été promulguées en vue de règler les conflits d'intérêts, dispositions qui présentent toutes les caractéristiques d'une convention collective telles qu'on les retrouve actuellement dans le droit, avec cette différence que l'application de ces dispositions dépendait uniquement soit de la puissance du mouvement syndical, soit de la bonne volonté des employeurs et de leur respect de la parole donnée. En Belgique, cet état de choses a duré jusqu'en 1970".

Depuis 2 ans,il y a toutefois quelques lueurs d'espoir qui

nous permettent d'espérer que les syndicats vont s'attaquer sérieusement au problème.

D'une manière très générale, ils s'appuient donc sur la nouvelle tendance de la politique sociale de la CEE qui semble se dessiner depuis la conférence des chefs de gouvernement de la CEE qui s'est tenue à La Haye. Cela se traduit dans la pratique par le fait que la Commission de la CEE désire expressément encourager la création d'un plus grand nombre de commissions paritaires européennes par branche d'activité.

Les syndicats se réfèrent néanmoins encore à d'autres éléments. Il est clair que les divers syndicats nationaux - quelle que soit leur organisation sur le plan européen - sont de plus en plus conscients de la nécessité de former un groupe unique au niveau européen et aspirent à présenter un front commun. Il ne fait pas de doute que c'est là le résultat du renforcement de l'Europe, et plus encore du renforcement du capitalisme européen : entreprises multinationales, concentrations et ententes d'entreprises européennes et organisations patronales européennes.

Les premières manifestations à cet égard ressortent:

- de la volonté renouvelée de nos organisations syndicales européennes de conclure des conventions collectives européennes par l'intermédiaire de commissions paritaires européennes (Internationales professionnelles affiliées à l'Organisation européenne de la CMT, réunies à Strasbourg les 25 et 26 octobre 1971), étant entendu "que les organisations nationales doivent à cet effet transférer une partie de leur autonomie à leur organisation européenne";
- du point de vue commun adopté non sans difficulté par l'Organisation européenne de la CMT et par la CESL à l'égard du projet de directive relatif à la société européenne, qui comprend également un chapitre consacré aux conventions collectives de travail dans la société européenne
- des premiers contacts,accords,échanges,interventions et actions sur le plan syndical au niveau des entreprises multinationales européennes. Ce point est important.

A. La convention collective de travail dans l'entreprise européenne.

Il est clair que la question des conventions collectives de travail se pose en premier lieu au niveau des entreprises européennes de fait et - espérons que dans un proche avenir ce sera le cas - au niveau des entreprises européennes juridiques : les sociétés européennes

1. L'entreprise européenne existe même si elle n'existe pas en droit ou si son existence repose sur des combinaisons complexes de législations nationales (S.A. "Agfa-Gevaert" A.G.). Pour les travailleurs et les syndicats, mais aussi pour les autorités politiques et administratives nationales ou européennes, l'entreprise européenne - l'entreprise multinationale - apparaît de plus en plus comme une menace. Elle exerce "quelque part" une politique qui la rend en grande partie inaccessible aux "pouvoirs" nationaux ou locaux : aux pouvoirs publics en matiere sociale, économique, fiscale et financière, aussi bien qu'au pouvoir des travailleurs organisés dans les différentes entreprises ou des syndicats nationaux. Nous n'allons pas approfondir ici la manière dont elle s'y prend. Ce qui importe dans notre démonstration, c'est qu'au niveau européen au moins, il est nécessaire d'établir, dans cette "jungle organisée", des conventions collectives de travail, fondées sur une unité de vues, d'objectifs, de méthodes et d'actions des travailleurs concernés et de leurs syndicats. Les obstacles sont de taille, mais la tâche est urgente !

2. Un droit européen des sociétés est nécessaire à deux titres. En tant qu'élément constructif, comme contribution pour établir les structures politiques et juridiques nécessaires au développement d'une Europe jouissant de la prospérité et du bien-être. En tant qu'élément défensif, comme structure juridique contraignante pour toutes les entreprises multina-

tionales en ce qui concerne leur activité au sein de la CEE. Défensif, dans la mesure où tant l'intérêt public européen et national que l'intérêt des travailleurs l'exigent. Un droit européen des sociétés s'impose au nom de la sécurité du droit, de la politique industrielle et sociale européenne, de la délimitation des droits et devoirs du capital, de la place des travailleurs dans cet ensemble, de l'obligation de publicité et de vérité des "comptes", de la nécessité de conclure à ce niveau des conventions collectives de travail en liaison avec les syndicats, bref de la réalité de l'"entreprise" européenne.

Je développerai nos conceptions au sujet de la proposition de la Commission relative à la société européenne dans le chapitre consacré à la "participation" dans le présent rapport. Dans ce contexte, je voudrais me borner à souligner que, dans les milieux syndicaux, nous sommes généralement d'accord avec les opinions de la Commission en la matière.

L'article 146 de cette proposition prévoit que "les conditions de travail applicables aux travailleurs de la société anonyme européenne peuvent être réglées par une convention collective conclue entre la société anonyme européenne et les syndicats représentés dans ses établissements".

Enfin, il est superflu de faire remarquer que le contexte dans lequel doivent être conclues les conventions collectives diffère totalement selon qu'il s'agit de la "jungle organisée" des entreprises multinationales ou de la société anonyme européenne telle que la Commission de la CEE la présente et telle que nous la présentons à notre tour vue sous l'angle des organisations syndicales européennes !

Suivant le cas, la stratégie syndicale permettant d'arriver à des conventions collectives favorables sera donc totalement différente !

Dans le cas d'entreprises multinationales au sein de l'Europe, une "puissance" technocratique et capitaliste unitaire cherche à profiter, sur l'ensemble du marché libre européen des marchandises, des services, des capitaux et des 188 ou 256 millions de personnes, de l' "impuissance" conjointe des gouvernements nationaux et des institutions politiques européennes (Commission, Conseil et Parlement) dans le domaine de la politique industrielle, de la planification, de la législation en matière de travail et des relations de travail, de la politique régionale, de la politique fiscale, financière et monétaire, ensuite à profiter de l'"impuissance" conjointe des travailleurs répartis entre un grand nombre d'unités techniques et des syndicats nationaux européens se présentant en ordre dispersé et sans vue d'ensemble. On voit progressivement apparaître une stratégie syndicale dans quelques entreprises ... mais il n'y a pas encore de résultats tangibles ... sinon par l'intermédiaire des entreprises "nationales" concernées.

Dans le cas de la société anonyme européenne (et de la société anonyme nationale),telles que les voient aussi bien la Commission européenne que les organisations syndicales européennes, nous arrivons en principe à des relations différentes, à plus de clarté dans les comptes et les responsabilités, à des "structures" caractérisées par le partage et l'équilibre des pouvoirs au sein de la société et, partant, à une nette confrontation des intérêts dans les conventions collectives de travail à l'échelon européen. La stratégie syndicale et les responsabilités syndicales seront donc également différentes ... et l'homme dans l'entreprise y trouvera son compte !

B. <u>Conventions collectives de travail à l'échelon européen par branche d'activité</u>

Depuis 10 ans, les syndicats hésitent sur la marche à suivre ! Nous en avons déjà exposé les raisons.

"La Fédération Internationale des Syndicats Chrétiens de Métallurgistes a commencé l'étude des possibilités et des moyens de conclure à l'échelle européenne des conventions - cadres susceptibles de contribuer à l'harmonisation progressive des conditions de travail et de vie dans les pays de la C.E.E.

Dans un rapport provisoire, elle préconise la création de commissions mixtes par secteur, qui joueraient le rôle de forum pour les consultations entre les partenaires sociaux.

Afin d'empêcher que la consultation ne se déroule "en dehors des organisations nationales autonomes et que l'impulsion démocratique qui se manifeste clairement sur le plan national ne disparaisse à l'échelon européen", P. Brussel inclut dans la méthode de travail proposée les organisations nationales à tous les stades de la consultation, à savoir la fixation de l'ordre du jour, la négociation, les délibérations sur l'accord réalisé, la conclusion définitive des conventions collectives de travail et le mandat spécial confié aux négociateurs en vue de la signature de ces dernières.

Abstraction faite des problèmes juridiques en rapport avec la possibilité de conclure des conventions collectives au niveau européen, problèmes qui ne sont pas abordés dans le rapport préliminaire de P. Brussel, l'accent est surtout mis dans ce rapport sur la prudence et la crainte, crainte que l'autonomie des organisations nationales ne soit pas prise en considération".

La résolution déjà citée des Internationales professionnelles affiliées à l'Organisation européenne de la C.M.T., réunies les 25 et 26 octobre 1971, souhaite toutefois aller plus loin :

"Elles constatent avec satisfaction
- que la Commission de la CEE a décidé de promouvoir la création de commissions paritaires sectorielles

Elles sont d'avis
-que ces commissions paritaires doivent, en premier lieu, accompagner le dialogue

Elles estiment ensuite

- que les organisations syndicales doivent disposer des compétences et des moyens nécessaires pour mener leurs actions au niveau européen avec toute la force requise
- qu'en vue d'une concertation efficace sur le plan européen, les organisations européennes doivent disposer des compétences nécessaires, aussi bien pour procéder à des pourparlers sans engagement qu'en vue de négocier et de conclure des conventions
- que les organisations nationales doivent à cet effet transférer une partie de leur autonomie à leur organisation européenne".

Dans cette optique, nous estimons que la Commission de la CEE peut et doit faire davantage à l'avenir.

Certes, la Commission a déjà fait oeuvre utile grâce aux études et aux rapports qu'elle a fait publier sur ce sujet.

La Commission a organisé des consultations entre les partenaires sociaux, ce qui a permis à ceux-ci de prendre régulièrement connaissance de l'évolution du droit social grâce aux conventions collectives conclues dans les six pays. Pour permettre aux intéressés d'être informés d'une manière permanente et plus efficace, la Commission peut aller plus loin et établir un fichier européen des conventions collectives dans les six pays.

Ce qui importe encore davantage, ce sont les conventions collectives proprement dites à la fois au niveau d'un secteur et de l'ensemble des industries. Pour commencer, la Commission doit exploiter un domaine d'intérêt commun qui s'impose d'emblée et qu'elle connaît bien : celui de la "concurrence loyale" entre les Etats membres dans tous les secteurs où la vie même des travailleurs est concernée. Il ne peut y avoir de concurrence en ce qui concerne les conditions de travail comprises comme conditions de vie. A cet égard, les petits et les grands patrons, les petits et les grands Etat membres doivent pouvoir se mettre d'accord avec les travailleurs et

les syndicats. La Commission peut et doit favoriser un règlement en la matière au moyen des conventions collectives qu'elle peut rendre obligatoires a posteriori pour tous les intéressés, y compris pour ceux qui n'y ont pas collaboré. La Commission est d'ailleurs déjà en train de faire des recommandations dans ce sens en ce qui concerne les maladies professionnelles, l'emploi des jeunes et de la main-d'oeuvre féminine, l'invalidité et les services de la médecine du travail. Il est possible de développer ces domaines parallèlement à la conception relative aux "conditions de vie - conditions de travail" dans divers secteurs ainsi qu'au niveau inter-professionnel. Cette pensée n'a pas été absente du traite de Rome, comme en témoignent les dispositions "inspirées par la France" concernant la durée du travail et une rémunération égale pour les hommes et les femmes.

Dans ses "Orientations préliminaires pour un programme de politique sociale communautaire", la Commission suggère de conclure des conventions collectives concernant la détermination des niveaux de qualification, la fixation de compensations dans le cas de la fermeture ou de la reconversion d'entreprises, ainsi que l'harmonisation des conditions de travail.

La Commission rendra ainsi crédible ce qu'elle affirme elle-même à la page 80 :

"La réalisation des objectifs sociaux devra également résulter
"des négociations contractuelles entre partenaires sociaux.
"L'autonomie de ces derniers, admise dans les six pays,
"devrait pouvoir s'exprimer au niveau de la Communauté
"notamment par la conclusion de conventions collectives
"européennes ou du moins par des conventions collectives-
"cadres européennes servant de référence à la conclusion de
"conventions collectives dans chacun des pays".

Dans cette dernière phrase, la Commission propose une méthode de travail à laquelle les syndicats européens et nationaux peuvent et doivent souscrire. Il paraît en effet indiqué pour la stratégie syndicale que les conventions collectives européennes soient plutôt conçues comme une "référence" pour la conclusion de conventions collectives nationales. Cette méthode présente plusieurs avantages :

- cette formule est jugée souple par les syndicats nationaux;
- cette formule permet aux entreprises, aux groupes d'entreprises ou aux sous-secteurs de se référer à des situations concrètes où il est fait appel à la base.

Cette méthode implique toutefois aussi que les fédérations et confédérations nationales sur le plan respectivement sectoriel ou interprofessionnel se concertent d'abord sur le plan européen et concluent donc des accords sur ce qu'elles désirent négocier à l'échelon national.

Enfin, ces mêmes organisations syndicales doivent ensuite se réunir régulièrement à l'échelon européen pour confronter les résultats sur le plan national et mesurer le chemin parcouru.

LA PARTICIPATION DANS L'ENTREPRISE

1. Le troisième thème que nous souhaiterions développer dans ce rapport est celui de la participation des travailleurs dans l'entreprise. Nous nous rendons bien compte que nous utilisons ici une expression controversée, surtout dans certains milieux syndicaux. Si malgré tout nous tenons à l'utiliser, ce n'est pas seulement parce que le thème qui nous a été proposé par les services de la Commission était ainsi formulé, mais parce que, délibérément nous tenons à nous expliquer sur ce thème controversé ! Nous pourrions facilement nous tenir à l'écart de cette controverse et limiter prudemment notre terminologie

   - soit à la "démocratisation de l'entreprise", expression contre laquelle personne ne peut ou n'oserait trouver à redire !
   - soit au "contrôle ouvrier", expression que les syndicats préconisent parfois face à la réalité et au système existant.

   Nous allons donc parler de la "participation" ! Il ressortira d'ailleurs du rapport que les expressions "démocratisation" et "contrôle" seront également utilisées... Nous voulons de toute manière éviter une guerre des mots !

2. Ce thème se compose de deux parties.

   Dans une première partie, nous souhaitons dégager la philosophie de "la participation des travailleurs à la vie de l'entreprise". Nous espérons ainsi donner un aperçu général -c'est-à-dire européen - satisfaisant du thème, de manière à sortir du cadre des situations, des réussites et des obstacles, des législations et des expériences, des réalisations et des propositions à l'échelon "national".

Dans une deuxième partie, nous souhaiterions aborder le sujet d'une façon plus concrète, mais alors sur le plan européen. Nous voudrions développer la position des syndicats européens à l'égard de la proposition de règlement de la Commission de la CEE concernant le statut de la société anonyme européenne.

3. En tant que syndicalistes, nous voudrions fonder notre démonstration sur trois points de vue récemment publiés par les travailleurs.
D'abord, sur le point de vue défendu par notre propre organisation nationale. La Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique (CSC) a fait connaître officiellement son point de vue le I9 janvier I97I sous la forme d'un rapport intitulé "Démocratisation de l'entreprise ".

Ensuite, nous nous inspirerons largement d'un rapport rédigé par l'un de nos collaborateurs, G. De Swert, sous le titre " Eléments de base pour une théorie de la participation " pour le prochain congrès de l'organisation européenne de la CMT.

Enfin, comme nous l'avons annoncé, nous nous appuierons, pour le projet de "société européenne" sur les points de vue assez rapprochés de l'organisation européenne de la CMT et de la CESL.

x

A. Philosophie de la participation dans l'entreprise

4. La demande de participation est une revendication générale dans notre société des années 60-70. Mais la demande de participation dans l'entreprise est une revendication tout aussi générale des travailleurs dans nos entreprises des années 60-70.

Ce qui est curieux, c'est qu'au cours des dernières années, nous avons entendu les travailleurs réclamer la participation dans l'entreprise, formulée dans ces termes, aussi bien dans les pays occidentaux que dans

les pays de l'Est! Cela n'a rien d'étonnant en ce qui concerne les premiers, puisque le système d'entreprise- dans la mesure où il est dominé par le capitalisme, le taylorisme et la technocratie- considère depuis toujours les travailleurs comme des "hommes à gages" ou des "étrangers", des "producteurs ou des consommateurs qui coûtent cher ", des "sous-développés" ou des "irresponsables" ...et non comme des hommes normaux avec des espérances normales et des capacités normales. Nous estimons que le président de Gaulle l'avait lui aussi compris et avait pensé à de véritables structures de participation: mais la méfiance régnait partout.

Le phénomène des grèves dites sauvages dans nos pays occidentaux ne serait-il pas précisement l'expression d'une action à l'opposé de la participation réclamée par les travailleurs ? les revendications de salaires qualifiées de déraisonnables, ne seraint-elles pas le prolongement du système patronal qui consiste pour les employeurs à faire taire les revendications des travailleurs pour des conditions de travail humaines et pour une participation en accordant des majorations de salaire et des primes? L'aversion des jeunes travailleurs pour le système de travail ne résiderait-elle pas précisément dans l'absence de toute participation dans l'entreprise où ces jeunes, qui se sentent "adultes" et qui le sont, découvrent que non seulement eux, mais tous les travailleurs, sont tenus pour des "non-adultes" bien payés?

Nous nous étonnons cependant davantage de lire dans les journaux polonais que les révoltes des travailleurs qui ont eu lieu en Pologne en Décembre 1970 s' expliquent notamment par la méconnaissance des droits de participation des travailleurs dans leurs entreprises, bien que les structures officielles de l'entreprise dans ce pays reconnaissent néanmoins la participation. Les sociologues rapportent la même chose en ce qui concerne les travailleurs dans les entreprises tchécoslovaques.Il semble que,dans ce cas,les structures centralistes,étatiques et collectivistes jouent apparemment un rôle plus important que les structures de participation pour les travailleurs dans l'entreprise.

Nous pourrions déjà apporter à ces considérations une conclusion provisoire: la participation dans l'entreprise suppose à la fois des structures et des hommes.En d'autres termes: des structures adaptées à l'homme et des hommes adaptés aux structures!

Il est toutefois superflu d'étayer ici notre première affirmation par un long commentaire: la demande de participation est une revendication générale dans notre société des années 60-70. Ces dernières années, aucun mot n'a été autant à la mode: dans l'église, dans la politique, à l'université, dans les massmedia, dans le monde culturel, dans la formation des adultes, dans le langage courant des groupes marginaux, dans le developpement régional... et même dans le monde syndical!

Provisoirement, nous pouvons donc en conclure :
- d'une part, que les syndicalistes qui s'irritent de ce "mot" ne peuvent rien contre le courant général;
- d'autre part, que les patrons qui s'irritent de cette -"réalité" ne pourront rien contre ce courant général.
l'entreprise n'est pas une île dans la société!

5. "Cette évolution est une réaction générale à une désillusion. Une fois un système démocratique établi, comme dans les pays occidentaux, l'idéal démocratique était minimalisé; maintenant cet idéal est à nouveau maximalisé. La démocratie parlementaire est considérée comme une chose acquise qui, maintenant,demande à être concrétisée, à être complétée par la participation, par une démocratie qui se contruit par le bas. Mon journal doit devenir notre journal, mon école doit devenir notre école, mon entreprise doit devenir notre entreprise.

L'histoire de la démocratie est ni plus ni moins l'histoire de la participation grandissante et de la collaboration de groupes de plus en plus larges de la société à la prise des décisions concernant cette société. L'actuelle lutte des classes est la lutte entre ceux qui décident et ceux qui n'ont qu'à obéir,entre la bourgeoisie

qui a quelque chose à dire et le prolétariat qui n'a rien à y redire.

6. Qu'entendons-nous par participation?Cette question il faut la poser, car depuis quelques années des hommes politiques, des publicistes, des syndicalistes, des patrons et des juristes se sont emparés de cette notion. Ce qui n'a certes pas contribué à la rendre plus claire.

Toutefois, nous savions tous fort bien ce que Jean XXIII voulait dire, il y a dix ans, lorsqu'il déclarait en un simple langage humain : "le souhait des travailleurs de participer activement à la vie de leur entreprise est justifié.

Participer activement à la vie !

Ce n'est pas un langage juridique, mais un langage humain !

En principe, cela concerne toute la vie et rien n'en est exclu : certainement pas la vie dans l'entreprise. Et cela vaut à tous les niveaux.

La participation part de l'idée que ce sont des personnes qui agissent en tant que telles, qui sont reconnues comme telles, libres et responsables, qui ont leur propre autonomie de pensée, de parole, de concertation et d'action. Par conséquent, la participation des travailleurs dans l'entreprise englobe tant le groupe que l'individu, tant les travailleurs de l'entreprise que les travailleurs de l'atelier, ceux qui disent "oui" comme ceux qui disent "non", les travailleurs qui contestent et s'associent, les travailleurs ainsi que les groupements de travailleurs : les syndicats. En outre, la participation des travailleurs dans l'entreprise se caractérise par la double forme dans laquelle s'exprime toute forme de participation : par l'intervention et l'action constantes des hommes, d'une part, et par des structures d'accompagnement et de garantie de la participation, d'autre part, l'un ne pouvant être

---

(1) Rapport De Swert, cité dans l'introduction

séparé de l'autre. (2)

En d'autres termes : la participation traduit l'aspiration des travailleurs à acquérir les moyens d'agir sur la formation des décisions et, partant, sur le développement de l'entreprise ou de la vie économique. La nature, la forme et le niveau de cette influence sont variables, mais doivent être tangibles. Exercer une influence suppose une puissance propre et une contre-puissance , mais en outre le dialogue et la réciprocité, le respect de soi par autrui et réciproquement. Exercer une influence ne signifie pas disposer de "forces en sens contraire" qui se neutralisent, mais avoir des forces qui se mettent en mouvement pour agir à bon escient. Il va de soi que les travailleurs ne peuvent avoir une influence et par conséquent exercer des pouvoirs s'ils ne sont pas informés et bien informés et s'ils ne contrôlent pas l'information. A cet égard, le contrôle ouvrier est une condition indispensable à la participation des travailleurs.

Avec réalisme, instruits par une longue expérience, les travailleurs savent que cette participation ne leur sera pas accordée facilement et que la participation aux pouvoirs ne leur sera pas donnée de bon gré. Au sens le plus fort du terme, il s'agit de "prendre" part, c'est-à-dire de conquérir, d'arracher, de récupérer ce qui leur a toujours été refusé et dénié; la participation effective aux pouvoirs réels.

De ce fait, nous pouvons affirmer négativement :

- que la participation ne peut être réduite à une nouvelle forme de "relations humaines"
- qu'elle ne peut pas non plus se limiter uniquement à des changements de structure qui à eux seuls résoudraient tous les problèmes.

La participation :

- ce n'est pas la suppression des syndicats ou des délégués syndicaux
- ce n'est pas non plus l'exercice d'une tutelle syndicale sur les travailleurs.

La participation :

---

(2) Rapport de la CSC, cité dans l'introduction

- ce n'est pas seulement une question de structure au sommet
- c'est tout autant une question de structure à la base.

La participation
- ce n'est pas l'intégration des travailleurs dans le régime
- ce n'est non plus la "révolution" à-partir-du-néant !

La participation
- ce n'est pas l'abolition de la lutte syndicale, du "non", du "vélo", de la "contestation" ou de la "grève"
- ce n'est pas non plus le "vélo", la "contestation", la "grève" érigés en régime ou en système.

"La tension à la participation dans la vie moderne est une réaction contre l'aliénation générale, dont les travailleurs ont l'expérience dans leur travail depuis un siècle déjà ! ...

La participation est un mouvement qui cherche constamment à valoriser la personne humaine dans sa responsabilité et à imaginer les structures qui le permettent.

Dans ce sens, la participation est aussi une mentalité, une attitude de vie, un ordre de valeur.

Ce processus n'est pas facile ... il requiert des efforts continuels de la part des intéressés, même s'ils disposent des meilleures structures d'accompagnement. Mais il s'agit d'un processus de libération du travailleur... et le mouvement syndical s'avère précisément être le promoteur de cette libération !" (3)

7. Troquer les armes contre la charrue ! Nous devons appliquer cette expression biblique aux arguments dirigés contre la participation. Nous devons changer les arguments négatifs en arguments positifs.

"La participation est fréquemment contestée, dans les milieux patronaux et financiers, sous prétexte que les

---

(3) Idem

travailleurs ne sont pas mûrs pour la participation. Mais comment pourraient-ils y être préparés, si jamais ils ne sont en condition de l'exercer ?" (4)

L'expérience de cent années de sociétés anonymes fondées sur des capitaux et de près de cent années de Taylorisme a sûrement laissé des traces profondes sur la masse des travailleurs. Ces derniers, en revanche, ne disposent que depuis ciquante ans du droit de vote, depuis vingt ans du plein-emploi et d'une scolarité prolongée.

"Industrialisation, automatisation, division très poussée du travail, organisation napoléonnienne de l'entreprise, atmosphère du système hiérarchique, étroitesse des perspectives ouvertes par le travail à un opérateur ou à un employé : tous ces éléments permettent d'affirmer que le travailleur vit la plus grande partie de sa vie dans un"souterrain" social. Incapable d'exercer une influence sur les conditions de son travail, comment pourrait-il s'intéresser au but et à la fonction de son travail dans l'ensemble de l'organisation de la production, alors qu'il n'est pas en mesure de considérer ce travail comme une forme d'expression de sa personnalité.

Ce qu'il y a de typique dans la structure autoritaire de l'industrie moderne, c'est qu'elle est incapable de répondre aux besoins individuels de respect et de confiance en soi-même.

Mais le problème ne se limite pas à l'absence de chances d'épanouissement de la personnalité. Plutôt ce problème se double d'un problème social collectif : l'impuissance, l'impossibilité de modifier cette situation par la voie de la participation, à l'élaboration de la décision dans l'entreprise. Après un certain temps, cet effet cumulatif ne manque pas d'exercer une influence sur la libération au travail, sur la valeur et le sens du travail. (5)

Si nous voulons inverser le sens de l'argumentation

---

(4) Idem

(5) G. De Swert, op.cit.

nous devrions, à l'autre extrême, poser comme règle la responsabilité de la collectivité des travailleurs de l'entreprise. Le terme "autogestion" utilisé à cet effet est quelque peu trompeur. Nous y reviendrons. Qu'il suffise de souligner ici que cela ne peut ni ne doit se faire du jour au lendemain, à la faveur d'un virage à 180° qui nous mènerait de la domination unilatérale actuelle du facteur capital à une domination totale du facteur travail. Toutefois, toutes les formes de participation de haut en bas, étendues ou restreintes qui vont dans ce sens sont libératrices pour le travailleur et s'accordent avec notre stratégie syndicale.

Un deuxième contre-argument a été récemment formulé et vaut en fait aussi bien pour les pays à économie plus ou moins capitaliste que pour les pays à économie collectiviste. Cela ressort d'une manière frappante des paroles prononcées par le professeur Galbraith devant la télévision belge. A la question : "Comment voyez-vous la participation ?", il a répondu : "c'est une utopie. Je vous conseille de renoncer à l'idée d'une telle réforme... La nature même de la gestion organisée et bureaucratique d'un grand konzern concentre le pouvoir entre les mains de gens qui participent à l'information : des spécialistes en technologie et en management. N'en font partie ni le capitaliste (6) ni le travailleur".

Après de telles paroles, que peut-on encore dire de la participation ?

---

(6) De son côté, Bernard Snoy écrit dans "Recherches Economiques de Louvain (décembre 1970) : "L'interposition toujours croissante non seulement de la grande société anonyme mais encore de l'intermédiation financière entre la propriété de l'épargne et son affectation productive fait de plus en plus écran à toute relation de pouvoir allant de l'un à l'autre.
De son côté, le pouvoir de décider de la forme spécifique que prendra l'accumulation des moyens de production semble se concentrer chaque jour davantage dans les mains des managers ou d'une manière plus générale de la technostructure. Celle-ci est d'autant plus souveraine que l'entreprise est en mesure de s'autofinancer, c'est-à-dire, de cumuler les fonctions d'épargne et d'investissement dans les proportions équivalentes, ce qui est la situation dominante aux Etats-Unis"

Cela revient à dire que le système juridique de la S.A. ne repose plus sur rien !

Remarquons d'abord et avant tout que cette constatation est également valable pour l'ensemble de la vie socio-politique. La question fondamentale est donc la suivante : "Que subsiste-t-il donc de la démocratie ?" Notre première réponse est par conséquent une réaction d'ordre moral : cela ne se peut pas... au nom de la démocratie. Nous ne désirons pas nous laisser dominer par les technocrates paternalistes.... simplement parce que cela ne se peut pas. De plus, le professeur Galbraith fait de la participation une caricature, en présentant la participation comme une situation où le secrétaire d'un syndicat irait tout bonnement se joindre au conseil d'administration et discuter avec les "managers" de la politique à suivre. En outre, les travailleurs ne demandent pas à être mis sur un pied d'égalité avec les spécialistes du "management", mais souhaitent exercer une influence sur la politique de management pour les décisions importantes et à long terme. Comment, nous le verrons plus tard. La participation des travailleurs doit au contraire être conçue comme un mouvement général et dynamique sous des formes multiples et variées partant d'une large base au niveau le plus bas pour aller jusqu'au sommet. La participation des travailleurs dans l'entreprise doit enfin être considérée dans le cadre général de la participation des citoyens dans la société.

Un troisième contre-argument vient s'ajouter aux deux précédents. Etant donné que la participation des travailleurs dans l'entreprise est soit exclue par le régime capitaliste, soit impossible en raison des impératifs d'une technologie et d'une organisation complexes, soit, dit-on, non souhaitée par les travailleurs, il faut - tel est le raisonnement - accorder une " compensation " aux travailleurs sur le plan des loisirs de la société de consommation !

Il nous faut également renverser ce raisonnement, car, présenté comme tel, il ressemble fort à une manière d'éluder le problème et même à une fuite ! Ce n'est pas ainsi qu'on résoudra le problème du travail et du régime du travail.

De plus, le système de production et le système de consommation forment un tout, le système de travail et le système des loisirs étant liés. C'est incontestable. Il s'ensuit que tant la maladie que la santé de l'un se retrouvent dans l'autre et que les remèdes administrés au premier servent également au second.S'il en était autrement, la société de consommation ne serait pas remise en cause

Nous en arrivons ainsi à une conclusion générale: la logique veut que ceux qui défendent la démocratie en tant que principe général ou sous sa forme parlementaire défendent également le principe de la démocratie dans l'entreprise. On pourra ensuite discuter des formes et des conditions.

8. "La participation dans l'entreprise implique donc une "modification plus ou moins grande de la structure orthodoxe du "pouvoir, dans laquelle l'élaboration de la décision est devenue "la "prérogative" de la Direction. Du reste, les théories modernes "du management ne font pas une distinction nette entre les diffé- "rentes formes de participation, pour la bonne raison qu'elles con- "sidèrent la participation comme une technique de management parmi "d'autres, qui peut exercer un effet de stimulation au profit du "but spécifique de l'entreprise: l'efficacité organisationnelle. "Pour les tenants de cette théorie, la participation n'est pas une "méthode d'élaboration de la décision, mais un ensemble de techni- "ques destinées à faire accepter par les travailleurs les décisions qui ont déjà été arrêtées. La forme de cette participation ne com- "porte que trop rarement l'élaboration de la décision elle-même et "doit être considérée comme une pseudo-participation. Elle vise "seulement à créer un sentiment de participation par le biais d'une "technique de persuasion. "

9."A l'opposé, la participation aux termes de laquelle les "travailleurs ont la possibilité d'influencer l'élaboration de la "décision, le pouvoir des décisions finales restant au management, "constitue une forme de participation partielle. C'est ainsi que la "participation au niveau de l'atelier est la plupart du temps une "participation partielle, en même temps qu'une participation au "niveau inférieur: le contrôle exercé sur l'activité quotidienne "dans l'atelier.En revanche,le niveau supérieur renvoie aux déci -

"sions concernant l'avis de l'entreprise, les décisions en matière "d'investissement, de marketing, etc. La participation partielle "est possible à ces deux niveaux. Il existe encore une autre forme "de participation au niveau inférieur: lorsque des groupes de tra- "vailleurs règlent d'eux-mêmes leur travail, à l'abri virtuel de la "direction de l'entreprise, celle où les travailleurs de l'atelier "arrêtent eux-mêmes les décisions concernant leur travail quotidien. "Cette forme de participation peut être considérée comme une parti- "cipation entière: il s'agit d'un processus au terme duquel chacun "des membres du corps appelé à élaborer la décision exerce le même "pouvoir sur cette décision. Tout comme la participation partielle, "la participation entière est possible soit au niveau supérieur "soit au niveau inférieur, soit encore à ces deux niveaux."

10."Certaines expériences anglaises, norvégiennes et yougosla- "ves démontrent qu'il est possible, à tout le moins au niveau du "travail quotidien, de modifier considérablement la structure de "l'autorité de l'entreprise, en sorte que les travailleurs accèdent "à un contrôle presque complet de leur travail et à une participa- "tion poussée dans l'élaboration de la décision, sans que cela "n'entraîne une perte de l'efficacité productive, bien au "contraire."

"Il est possible de mettre en place une structure qui, avec "l'appui des syndicats, permette d'exercer un contrôle sur tous les "domaines qui concernent directement le travail: droit au travail, "garantie des revenue, promotion, licenciement obligatoire assorti "d'un reclassement préalable, situation conforme à la classifica- "tion, adaptation de l'atelier à l'homme, respect des normes de "sécurité et d'hygiène, contrôle exercé sur le temps et sur les "cadences, élimination des disparités de statuts entre les diverses "catégories de travailleurs... "

" Dans tous les domaines qui concernent le règlement et "l'environnement du travail, le travailleur doit pouvoir exercer "un contrôle, voire participer partiellement à tout le moins aux

"décisions qui concernent directement son propre travail, ou "disposer lui-même de l'exécution du travail dans un système de "concertation au travail,ce que nous appellerons alors une "participation totale."

"L'on note à l'heure actuelle une aspiration très répandue "parmi les catégories très diverses de travailleurs à pareille "participation. Il n'y a pas que des expériences proprement dites. "Il y a également de nombreuses raisons d'insatisfaction au travail "qui militent dans le même sens. Et l'on en trouve une preuve indi- "recte dans la tournure qu'ont pris les grèves."

11." C'est dans cette possibilité d'une participation au "niveau "inférieur" que se trouve la réponse à la question de savoir com- "bien de travailleurs seront en mesure de valoriser, à long terme, "les possibilités que leur offre un système démocratisé."

La concertation au travail nous paraît la forme appropriée à une participation au "niveau inférieur", car elle permet d'atteindre directement le plus grand nombre de travailleurs. Nous estimons en outre qu' "une fois établie au niveau de l'atelier, la "participation devient un processus qui s'auto-alimente en ce que "les qualités humaines requises pour le succès de la participation "sont précisément celles que le processus de participation dévelop- "pe. Les hommes apprennent la participation en participant."

12. " En l'absence de ce premier apprentissage, de ce terrain "d'exercice vital, l'introduction sur une grande échelle de la "par- "ticipation au niveau supérieur" ne rencontrera probablement pas "un très large écho auprès des travailleurs. En revanche, l'exi- "gence de plus en plus répandue de "participation au niveau in- "férieur" démontre qu'un nombre toujours plus élevé de travailleurs "pourraient participer activement au sein d'un système industriel "démocratisé, contrairement à ce que la plupart des sceptiques "croient lorsqu'ils évoquent la démocratie industrielle. L'on "peut du reste étayer cette affirmation par l'exemple de parti- "cipation plus élevée que l'on observe dans les institutions "économiques et politiques yougoslaves et norvégiennes."

A cet égard, nous sommes également convaincus que la participation instaurée au niveau de l'atelier est un processus irréversible.

"Du reste, "la participation au niveau inférieur" constituera "l'école par excellence de la participation à l'élaboration de la "décision au niveau supérieur. Des expériences d'élaboration de la "décision au niveau inférieur permettront aux travailleurs de com- "prendre les limitations d'une "participation au niveau inférieur" "en ce qu'il leur montrera combien leur participation est limitée "notamment par la structure juridique de l'entreprise, qui ne les "reconnaît pas toujours pas. La "participation au niveau inférieur" "doit être liée à la "participation au niveau supérieur".

"Institution sociale, l'entreprise ne peut continuer à fonc- "tionner en tant qu'instrument d'enrichissement personnel des "actionnaires ou en tant que terme d'organisation privée d'un "management de plus en plus autonome. Il convient de transformer "la société de capitaux, dans un premier stade, pour en faire une "société d'entreprise, et dans cette transformation, le facteur ""capital", considéré jusqu'ici comme primaire, sera considéré "simplement comme un des facteurs importants de l'entreprise, "cependant que le facteur travail se verra reconnaître un droit "de légitimation et de contrôle sur le directoire (direction et "pouvoir)."

"Cette participation au niveau supérieur, cette <u>influence</u> "exercée au niveau supérieur de l'entreprise peut revêtir diverses "modalités "d'équilibre" entre capital et travail."

13. " Mais quelle que soit la forme choisie, en aucun cas "cette participation ne peut impliquer la <u>cogestion directe</u>, "positive,au sens strict du terme, dans la direction de l'entre- "prise; il doit s'agir d'un contrôle exercé conjointement sur la "direction, d'une limitation des pouvoirs de disposition accordée "à la propriété." Ce ne serait d'ailleurspas possible non plus dans une entreprise moderne. A cet égard, nous sommes favorables à un <u>développement propre du "management</u>", reconnu juridiquement ("bestuur" ou "Vorstand"). Il est vrai que "très souvent au cours

"de ce débat, les partisans de la participation et à fortiori "les partisans de l'autosuggestion se voient opposer une forme "caricaturale de démocratie directe. Certes, il n'est pas possible "de laisser à chacun des travailleurs de se prononcer sur chacun "des problèmes techniques qui se posent dans l'entreprise. Mais "l'on ne peut pas pour autant se prévaloir de l'argument selon "lequel une direction efficace suppose une prise de décision "rapide par une ou plusieurs personnes. En effet, dans l'état "actuel déjà, les principales décisions dans une grande entre- "prise résultent d'un processus inter-disciplinaire de program- "mation à long terme. Cette évolution permet d'envisager une "scission de la fonction entroponoriale, en sorte que les déci- "sions qui engagent le long terme pourraient être confiées, par "exemple, à un conseil de surveillance (participation) ou à un "conseil de travailleurs (auto-gestion), la direction (staff) "opérant à l'intérieur du cadre ainsi esquissé. Ce dont il s'agit, "c'est de ceci: comment la compétence est-elle utilisée, comment "aménager le contrôle de l'activité des experts;"

- au niveau de l'atelier, grâce à un système de concertation au travail;
- au niveau du grand département par le biais d'un conseil de département;
- par le biais du conseil d'entreprise au niveau de tous les travailleurs de l'entreprise;
- par le biais d'une sorte de conseil de surveillance (qui comporterait une représentation équilibrée de tous les intérêts liés à l'entreprise).

" Dans un cadre ainsi tracé, la direction aura pour tâche "de poursuivre et de servir un objectif clairement défini et de "répondre de sa gestion, en sorte que l'on puisse évaluer celle- "ci." (7)

14. Diversité, degré et évolution de la participation

Sans tomber dans des formules concrètes et sans nous prononcer sur les diverses formes nationales de la partici-

---

(7) G. De Swert, op. cit.

pation au sein de l'entreprise, il faut cependant insister sur le fait que pour ce qui est de la participation aussi, une diversité, une gradation et une évolution sont souhaitables et nécessaires.

Nous y avons d'ailleurs déjà fait allusion à plusieurs reprises. De plus, nous avons examiné la valeur, la nécessité, les liens et le dynamisme tant de la "participation au niveau inférieur" et de la"participation au niveau supérieur" que de "la participation partielle" et de la "participation totale" dans les exemples extrêmes de la concertation du travail, d'une part, et d'un conseil de surveillance - voire de la cogestion -, d'autre part.

Ci-après, nous étudierons encore succinctement quelques autres aspects de ce thème général: la diversité, la gradation et l'évolution sont souhaitables et nécessaires.

Il y a différents types d'entreprises, de sorte qu'il doit aussi y avoir différents degrés et formes de la participation. Bien qu'il y ait place, dans toutes les entreprises, pour une concertation au travail, le contenu et l'organisation de celle-ci variera suivant qu'il s'agit de petites ou de grandes entreprises où l'organisation est fortement développée en fonction de la production de masse ou de la prestation de services de masse, d'entreprises décentralisées ou de nouvelles entreprises "artisanales", d'institutions et d'administrations publiques. Il semble que l'existence d'un conseil de surveillance face à un directoire, où des représentants des intérêts des travailleurs siègent à côté des représentants du capital et de l'intérêt général, ne convient que pour de grandes entreprises employant par exemple un millier de travailleurs. Un conseil de surveillance est cependant nécessaire dans un holding financier ou industriel, mais sa composition sera différente, car les intérêts le sont aussi: par exemple l'intérêt général et l'intérêt de l'ensemble des travailleurs. Dans une entreprise publique, il faut aussi un conseil de

surveillance, mais il sera encore différent. Les structures de participation dans les petites et moyennes entreprises ne peuvent être les mêmes, non seulement en raison des dimensions de l'entreprise, mais souvent parce qu'il existe encore des rapports personnels (de propriété) et des rapports d'associés qu'on ne trouve pas dans les grandes entreprises. De même, la nouvelle entreprise en voie de développement doit avoir ses structures propres, être reconnue et protégée. Et quelles seront les structures de la participation à un niveau supérieur pour les "travailleurs" du secteur de l'administration publique ?

15. Il devrait y avoir partout des conseils d'entreprises, mais pour que ce soit de véritables organes de participation, ils devraient être adaptés aux dimensions des diverses entreprises.

Une grande entreprise se compose en fait d'unités de dimensions différentes auxquelles correspond chaque fois un conseil d'entreprise. Il faut qu'il y ait un conseil d'entreprise au niveau de l'entité juridique: l'entreprise, le holding industriel ou financier. Au sein d'un même pays, les entreprises opèrent en tant qu'entité juridique groupant des unités techniques. A l'échelon européen, on parle de société européenne et d'établissements permanents distincts sur le plan national. Il s'agit d'unités de dimensions variables auxquelles correspond chaque fois un conseil d'entreprise aux tâches spécifiques. Mais le même souci d'instituer des organes de participation en fonction des dimensions différentes de l'entreprise vaut également pour les différentes structures de base qui conditionnent l'organisation et le fonctionnement à l'intérieur de la grande entreprise. Nous voulons dire par là que des organes de consultation sont nécessaires, par exemple au niveau des sections et des départements: des conseils de section et des conseils de département, où les représentants des travailleurs concernés rencontrent le chef de la section ou le directeur du département.

Il s'établit ainsi presque tout naturellement un système cohérent de relations à partir du niveau de l'atelier.

Ce que nous voulons obtenir dans les grandes et moyennes entreprises, c'est une pyramide de la participation, partant d'une base très large pour atteindre le sommet. Si celle-ci n'est pas établie d'une manière organisée et structurelle, un mouvement de participation dans les grandes et moyennes entreprises aura peu de chances d'aboutir. Nous espérons donc établir une liaison permanente entre le sommet et la base, obtenir un mouvement dans les deux sens, développer la participation d'une manière organique, créer des chances de participation à la mesure et dans l'intérêt des différentes catégories de travailleurs et faire de l'ensemble un instrument de sélection, de conseil et de contrôle démocratiques au sein du groupe même des travailleurs. La qualité ne peut qu'y gagner !

Nous avons vu que dans l'important konzern sidérurgique "Hoesch Stahlwerke" de Dordmund, 52.000 travailleurs en principe se trouvent concernés par un circuit d'information et de participation qui va de la base au sommet pour revenir à la base. En effet, chaque lundi, il y a réunion du "directoire" ("Vorstand"). Le mardi, les représentants ouvriers, présidents des divers conseils d'entreprise, se réunissent avec le directeur de la production. Le mercredi, les conseils d'entreprise du Konzern se réunissent, et le jeudi, les divers membres des conseils d'entreprise rencontrent les "hommes de confiance" de leurs groupes et sections respectifs: 1200 personnes au total. Le vendredi, il y a consultation de la base.

A première vue, il semble qu'il s'agit là d'une forme d'organisation typiquement allemande. Si on fait la comparaison avec la situation dans des entreprises belges de même importance - et nous sommes bien placés pour le connaître - nous ne pouvons que déplorer qu'il n'en soit pas ainsi.

16. La participation dans l'entreprise, la planification nationale et l'économie nationale doivent être liées. Cela peut paraître évident et pourtant, quelques explications s'imposent.

Puisque l'entreprise est une composante de l'économie nationale, il existe incontestablement un lien étroit entre les deux. Toutefois, il n'y a pas identité. Nous ne souhaitons d'ailleurs pas qu'il y ait identité. La somme des entreprises ne fait pas l'économie nationale. Les conditions de fonctionnement, les critères et les objectifs de l'une ne sont pas les mêmes que pour l'autre.

On peut donc se demander quelle doit être l'influence réciproque de ces deux éléments. Nous voudrions éclairer ce problème sous l'angle de la participation.

Il n'y a pas de relation directe entre la participation au niveau inférieur ou la participation du type "conseil d'entreprise" et l'économie nationale. Indirectement, cette influence peut être positive. Un lien plus étroit avec l'économie nationale peut déjà être établi dans l'hypothèse de formes de participation au niveau supérieur des travailleurs dans les grandes entreprises, dans les holdings industriels et financiers et dans les entreprises publiques. Pour la société et pour l'économie nationale, ce serait une grande chose si l'on remplaçait le droit des sociétés de type capitaliste par un droit des entreprises comportant un double volet: une "direction d'entreprise" face à un "conseil de surveillance". Dans ce dernier, on accorderait, selon qu'il s'agit de grandes entreprises ou de holdings, une représentation équilibrée et pondérée à tous les intérêts en cause: les bailleurs de fonds, les investisseurs institutionnels, les travailleurs de l'entreprise, les confédérations de syndicats agissant dans l'intérêt de l'ensemble des travailleurs, les représentants de l'intérêt régional général.

De plus, on peut admettre que dans une telle structure d'entreprise, il sera plus facile d'établir des relations avec une planification nationale démocratique que dans le cadre du système actuel des grandes sociétés anonymes ou des holdings financiers.

Mais il se pose aussi un problème dans l'hypothèse différente d'une participation au niveau supérieur, mais totale, des

travailleurs. Nous songeons à la cogestion, au système où la responsabilité première de l'entreprise est confiée à la collectivité des travailleurs. Qu'il s'agisse d'une idée générale ou d'un objectif final, cela ne se réalisera qu'à long terme, et il n'y a pas de raison de s'alarmer de cet état de choses, car nous ne voyons pas d'autre solution à long terme pour sauver la "libre entreprise", à moins d'opter pour la "technocratie" anonyme sous le couvert de la SA ou pour l'entreprise publique englobée dans une planification étatique centralisée. Or, dans l'hypothèse de la "cogestion" il faut aussi trouver une solution pour harmoniser et intégrer d'autres intérêts légitimes: les syndicats agissant au nom de tous les travailleurs, les intérêts régionaux, le plan économique national... voire les intérêts financiers, même s'il s'agissait d'intérêts financiers "publics".

Ainsi nous en arrivons tout naturellement à deux considérations finales: la première porte sur la libre entreprise et la deuxième, sur la position des syndicats.

17. <u>Ce n'est que par la participation des travailleurs que la libre entreprise peut être sauvée.</u> Inversement, il n'y a pour les travailleurs aucune autre solution valable en dehors de la participation dans l'entreprise. D'autres solutions sont à rejeter

- le départ de l'entreprise;
- la société de capitaux, même si elle paye des salaires élevés et est contrôlée de l'extérieur par le syndicat ou par l'Etat;
- l'entreprise technocratique, même si les technocrates étaient des "princes éclairés";
- la nationalisation de l'entreprise érigée en système;
- l'entreprise publique, englobée dans le réseau d'une planification étatique centralisée et collectiviste.

Toutefois, les défenseurs de la libre entreprise, de la libre

initiative, du management, de la concurrence loyale, du jeu normal de l'offre et de la demande, de l'innovation, de la créativité,...bref, de tout de qui est bon à prendre dans notre économie fondée sur l'entreprise, doivent être conscients du fait qu'ils ne pourront sauver l'entreprise que si les travailleurs peuvent parler en droit et en fait de "leur" entreprise! Cela ne peut aboutir que grâce à un processus audacieux de participation partielle ou totale, au niveau inférieur ou supérieur.

18. Les syndicats doivent en tout cas continuer à jouer leur rôle et, partant, rester autonomes, même si la structure et la pratique de la participation des travailleurs se révèlent être excellentes dans leur entreprise. L'autonomie du mouvement syndical doit être préservée, même dans un système de "cogestion". Le rôle du mouvement syndical est essentiellement externe et, accessoirement, interne: il devra en premier lieu servir de "stimulant", de "réalisateur" des nouvelles structures et comportements, d'accompagnateur, d'éducateur et de formateur, de garant du système et, par conséquent aussi, de "contrôleur" ou de "surveillant". Il s'agit là d'un domaine important pour le contrôle syndical. Le mouvement syndical sera concerné par les initiatives en matière de concertation du travail, il exigera certaines garanties lors des élections du conseil d'entreprise, il continuera de négocier les conventions collectives de travail, il continuera à se manifester, à contester, il sera présent, bien qu'en minorité, en tant que "garant" et "surveillant" dans un "conseil de surveillance" et défendra en même temps les intérêts de tous les travailleurs et pas seulement ceux d'un groupe spécifique....il se battra et s'emploiera à résoudre les conflits!

Ce rôle est parfois délicat et difficile. Il faudra élaborer des formes appropriées, mais en toute circonstance, les syndicats devront rester eux-mêmes.

B. Point de vue des syndicats à l'égard de la Société européenne

19. Dans notre introduction, nous avons déjà expliqué pourquoi nous voulons également traîter dans le présent rapport la proposition de la Commission de la CEE portant sur le statut de la société anonyme européenne. Il s'agit là d'une proposition concrète à l'égard de laquelle les organisations syndicales européennes, à savoir la CESL et l'OE/CMT, ont publié une prise de position pour ainsi dire unanime.

Dans ce rapport, nous devons partir du point de vue selon lequel les lecteurs connaissent cette proposition de la CEE, du moins dans ses grandes lignes et dans sa philisophie générale. Notre intention en l'occurrence est surtout d'y ajouter le point de vue des organisations syndicales, de manière à satisfaire à la fois la demande d'information et la demande de discussion et de confrontation. Pour ce faire, nous nous appuierons principalement sur la prise de position de l'OE/CMT du 11 mars 1971. La CESL l'a déjà fait le 19 octobre 1970.

20. Prise de position générale

"L'on peut se réjouir de constater que les deux organisa-
"tions sur le plan européen soient arrivées à une prise de
"position à ce point unanime".

"La "Societas Europaea" - S.E. - est tôt ou tard indispen-
"sable à l'unification européenne et un jour on y arrivera. La
"proposition de règlement de la Commission CEE nous offre une
"chance unique d'innover un droit d'entreprise qui se distancera
"nettement du droit des sociétés à capitaux, généralement con-
"testé. Nous devons de droit faire entrer dans la société
"européenne les travailleurs européens, la reconnaissance europé-
"enne des travailleurs, les intérêts européens des travailleurs,
"un syndicalisme européen et des conventions collectives du
"travail européennes."

"Plus notre unanimité sera complète, au plus grande sera

"notre chance de faire coïncider le statut définitif de la S.E. "avec le progrès évident des travailleurs et donc de leurs "syndicats. L'unité syndicale européenne sur une étape à franchir "moyennant la S.E., en ce qui concerne les chances d'épanouis- "sement des travailleurs, facilitera nos chances de réalisation "au plan politique."

" Les deux organisations syndicales européennes ne peuvent "pas - à cause d'un manque d'unanimité européenne - courir le "risque de fournir à leurs adversaires un alibi leur permettant "de réduire autant que possible ou d'exclure sur le plan euro- "péen la représentation des travailleurs au sein de la S.E. Ce "serait d'autant plus grave qu'au niveau national, nous nous "heurtons dès maintenant aux entreprises multinationales."

"Ces raisons doivent pousser les deux organisations syndi- "cales européennes à rechercher une unanimité aussi complète "que possible."

"Les principales organisations syndicales nationales de "l'OE et de la CMT sont d'accord pour affirmer:
"- la nécessité pour les entreprises de reconnaître les syndicats
" comme porte-parole des travailleurs dans l'entreprise et
" d'assurer le libre exercice du droit syndical à l'intérieur
" des entreprises;
"- le droit pour les syndicats de négocier des conventions
" collectives et des accords d'établissement;
"- le droit pour les syndicats à l'information objective et
" contrôlée;
"- le droit pour les syndicats d'être consultés sur toutes les
" décisions importantes de caractère économique prises par les
" directions d'entreprise, et notamment sur celles ayant des
" conséquences sur le niveau de l'emploi ou sur les conditions
" de travail;
"- la nécessité d'informer honnêtement et de façon adaptée les
" travailleurs et leurs représentants dans les conseils, comme
" par exemple le conseil d'entreprise;
"- de leur accorder des droits de contrôle en fonction des diffé-
" rentes formes de participation autonome et structurée des tra-
" vailleurs à tous les niveaux et sous garantie syndicale;
"- la nécessité d'humaniser le travail sous garantie syndicale

" et cela en partant du milieu de travail de chaque jour: le
" bureau et l'atelier et en impliquant les structures mêmes
" du travail;
"- la nécessité de disposer d'un bon conseil d'entreprise;
"- le refus dans les circonstances actuelles de la co-gestion
" proprement dite des travailleurs, c.à.d. le droit de co-gérer
" ou de co-administrer de façon positive et directe;
"- l'idée d'une forme d'auto-gestion des travailleurs comme
" un idéal ou une perspective finale à atteindre à travers dif-
" férentes étapes et à long terme."

21. Appréciation des propositions concrètes de la Commission de la CEE en ce qui concerne " les représentants des travailleurs dans la SE

a.- Le Comité Européen d'Entreprise

"L'OE/CMT se réjouit assurément au nom des travailleurs de "la création des Comités Européens d'Entreprise. Ceci pour une "raison bien particulière: ils se composent exclusivement de "représentants des travailleurs. La CEE peut vraiment représenter "les intérêts des travailleurs de la société européenne."

"En ce qui concerne le projet du Comité Européen d'Entreprise, "nous formulons les critiques et propositions suivantes:

En ce qui concerne le champ d'application

"L'art. 100 prévoit qu'un Comité Européen d'Entreprise "n'est institué que dans une S.E. ayant des établissements dans "plus d'un Etat membre. Ce qui signifie que dans une S.E. ayant "seulement des établissements fixes dans un seul pays, on "n'institue pas de Comité Européen d'Entreprise."

"L'OE/CMT ne peut en aucun cas admettre cette disposition

"qui constitue une discrimination et est en outre inconséquente "avec l'objectif européen du projet de règlement."

"En ce qui concerne le nombre de membres du Comite Européen "d'Entreprise

"On devrait prévoir que chaque pays ayant un ou plusieurs "établissements fixes puisse déléguer au moins un élu au Comité "Européen d'Entreprise. Ensuite, il faut prévoir qu'il est permis "d'additionner les établissements n'ayant pas 200 travailleurs "dans un même pays, pour fixer le nombre de représentants dans "le CEE."

"En ce qui concerne l'obligation à l'égard des secrets d'en- "treprise

"Cette obligation peut aller trop loin, car le directoire peut "tout déclarer secret d'entreprise. On devrait y ajouter "avec "l'accord du Comité Européen d'Entreprise". En cas de contestation, "le directoire pourrait faire appel à une instance d'appel, comme "c'est prévu pour "trancher les différends".

"En ce qui concerne la présence d'un délégué d'une organisation "syndicale représentée dans un établissement de la S.E.

"L'OE/CMT estime qu'un sixième des membres CEE demande la "présence d'un délégué syndical permanent. La majorité du Comité "Européen d'Entreprise ne doit pas en décider. Si un sixième des "membres en fait la demande, l'affaire est suffisamment importante "pour que le Comité Européen d'Entreprise permette à un délégué "syndical de participer à certaines réunions avec voix consul- "tatives."

"En ce qui concerne le devoir d'information des travailleurs par "le Comité Européen d'Entreprise

"L'art. 118-1 est trop général. On devrait prévoir explici- "tement au moins une forme d'information et de concertation "notamment des réunions communes avec le rassemblement général "des conseils nationaux d'entreprises (délégués des travailleurs) "éventuellement complétées par une réunion avec le directoire de "la S.E. et de la direction des établissements fixes. La loi

"devrait prévoir qu'une telle réunion devrait avoir lieu au moins "une fois par an. Cela paraît important à l'OE/CMT du point de "vue de l'organisation et aussi du point de vue syndical et "européen."

"En ce qui concerne les compétences

"L'art. 119 définit la compétence générale du Comité Européen d'Entreprise:"représenter les intérêts des travailleurs".C'est "en principe possible, le Comité Européen d'Entreprise étant "constitué exclusivement de représentants des travailleurs. Le "Comité Européen d'Entreprise peut conclure des accords avec "l'entreprise. Juridiquement ces accords sont à considérer "comme des accords de règlementation interne. Leur application "peut être imposée sinon d'une autre manière par la commission "d'arbitrage prévue à l'art.128. Mais il faut que les choses "soient claires: une convention collective de travail a la "priorité sur ces accords de règlementation interne."

"Compétences particulières

" a- information (art.120.2 - art.121 - art. 122), un droit d'a-
" grément (art.123), d'avis préalable (art.124 - art.125),
" nous pouvons en être d'accord.
" b- obligation de veiller à faire surveiller:
" - les dispositions légales existantes;
" - les conventions collectives;
" - les accords d'entreprise conclus par ses soins.

"Dans l'ensemble, l'OE/CMT peut exprimer son accord avec "cette disposition, à condition que le terrain de conditions de "travail, pour lesquelles des conventions collectives peuvent "être conclues par les organisations syndicales puisse être "précisé (art.146)."

"En ce qui concerne divers aspects, les compétences parti- "culières du Comité Européen d'Entreprise vont plus loin que ce "n'est le cas actuellement dans une ou plusieurs législations "nationales."

" b) <u>En ce qui concerne la procédure d'arbitrage</u>

"La juridiction d'arbitrage est composée d'assesseurs "désignés par moitié par le Comité Européen d'Entreprise et par "moitié par le directoire de la Société Anonyme Européenne et "d'un président impartial désigné d'un commun accord par les "deux parties" (art.128)

D'une manière générale, l'OE/CMT est d'accord sur ce point. Elle ajoute néanmoins que "le Comité Européen d'Entreprise "devrait de son côté désigner des représentants, choisis sur des "listes des organisations syndicales représentatives(au niveau européen). Ceci dans le but de promouvoir le syndicalisme européen "par secteur industriel."

" c) <u>Représentation des travailleurs du Conseil de surveillance</u>

"Le conseil de surveillance est plutôt un conseil de con- "trôle général (art.73 et 78) et d'autorisation dans des cas "spécifiques des actes du directoire (art.66.1) et d'avis (art. "73.2)."

"La Commission CEE propose de régler la représentation des "travailleurs au conseil de surveillance dans les proportions 1/3 "(art.137.1)."

"Les membres de conseils d'entreprise <u>nationaux</u> élisent les "représentants des travailleurs au conseil de surveillance "(art.139.1)

"Les organisations syndicales européennes de la CESL et de "l'OE/CMT proposent en revanche la structure d'équilibre que voici "1/3 de représentants de l'assemblée générale des actionnaires; "1/3 de représentants des travailleurs: ces deux tiers ensemble "élisent le 3ème tiers, ceci pour les obliger à s'entendre sur la "composition du troisième tiers. Cette structure d'équilibre "était donc conçue de façon à:
" - inspirer la confiance;
" - pouvoir fonctionner et aboutir à des décisions.

"Autrement dit, la constitution du pouvoir de surveillance "se fait dans une position de force paritaire: 1/3 contre 1/3. "C'est la base même de la confiance. Par contre, l'exercice du "pouvoir se réalisera par après à travers une majorité dans un "groupe, composé de trois fois 1/3."

"Par cette formule, un fonctionnement normal du conseil de "surveillance est assuré et les antithèses lors de la constitu- "tion du pouvoir seront plus ou moins effacées."

" L'OE/CMT s'oppose à la formule 1/3 contre 2/3, préconisée "par la Commission CEE."

"Si l'on vise réellement l'intérêt des travailleurs et égale- "ment l'intérêt de l'entreprise, et donc pas uniquement l'intérêt "des apporteurs de capitaux ou de la société à capital, on ne peut "instaurer un conseil de surveillance qui par sa structure même "ne permettrait aux travailleurs que de s'organiser unilatérale- "ment dans la minorité. Cette situation n'est profitable ni aux "travailleurs ni à l'entreprise. Au contraire, l'OE/CMT l'inter- "prète comme une tentative d'intégrer les forces du travail par "une formule de participation tronquée dans les structures du "capitalisme européen."

"Le projet de la Commission CEE charge explicitement le "Directoire de"promouvoir les intérêts de la société et de son "personnel" (art.70). Si cette disposition est sérieuse, on doit "placer le directoire dans une position telle qu'elle lui permet- "te d'accomplir cette double tâche. Or le rôle et la composition "du conseil de surveillance sont tels que la supériorité d'un "intérêt - l'intérêt du capital - est organisé au sein de la S.E. "par la structure même du conseil de surveillance."

"Comment le meilleur directoire pourrait-il dès lors se "libérer de cette pression structurée pour accomplir sa tâche "règlementaire (art.70)."

"La formule de la Commission CEE (représentation minoritaire) "existe depuis longtemps dans le conseil d'administration en "France ainsi que sous la dénomination "petite cogestion " en "Allemagne. Or, il existe un accord unanime - extérieur au syn- "dicalisme - disant que ce double exemple n'a rien apporté."

"Par contre, l'expérience de ce qu'on appelle la "grande "cogestion " est positive, dans la mesure où il s'agit de réaliser "une structure d'équilibre au sein du conseil de surveillance "allemand, même si elle n'est pas entièrement satisfaisante et ne "constitue pas un aboutissement. Ceci est confirmé par de multi- "ples recherches scientifiques et parlementaires en Allemagne."

"Enfin, nous avons déjà signalé le manque de logique dont "fait preuve la Commission CEE, lorsqu'elle prévoit une instance "d'arbitrage pour les différends entre le Comité Européen "d'Entreprise et le Directoire, instance basée sur une structure "d'équilibre (art.128), alors qu'elle prévoit une structure "minoritaire au désavantage des travailleurs pour les rapports "travail-capital (art. 137."

"En outre, l'OE/CMT n'est pas d'accord avec l'art. 139.6 qui "prévoit que la"liste adoptée est celle qui réunit le plus de "voix et au moins la moitié des voix exprimées". Cette façon de "désigner les membres-travailleurs dans le conseil de surveil- "lance opprime les minorités syndicales. Cela parviendra à l'ins- "tauration d'une formule de "closed-shop", ce qui est à l'encontre "de toute tradition syndicale européenne."

" d) <u>Règlementation des conditions de travail</u>

"Deux articles ont également beaucoup d'importance dans la "proposition CEE: art. 146 et 147 qui prévoient via des conven- "tions collectives la possibilité de règlementer les conditions de "travail "entre la S.E. et les organisations syndicales repré- "sentées dans ces établissements fixes" (art.146). Ceci constitue

"indubitablement un progrès d'autant plus que ces conditions de "travail réglées par C.C.T. s'appliquent directement et obli- "gatoirement à tous les travailleurs de la S.E. qui sont membres "d'un syndicat ayant souscrit à la convention collective. "(art. 147.1)."

Nous avons également déjà traité ce sujet dans une autre partie du présent rapport.

CONFERENCE SUR L'INDUSTRIE ET LA SOCIETE
DANS LA COMMUNAUTE

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL
ET LA REDUCTION DES DISPARITES SOCIALES ET REGIONALES

RAPPORT N° 3 : LA FONCTION ET LA PLACE DES INDIVIDUS DANS L'ENTREPRISE

Rapporteur : Prof. Michael P. FOGARTY (Economic and social research Institute, Dublin, et Administrative Staff College, Henley).

TABLE DES MATIERES

	Page
Avant-propos	1
I. CONDITIONS DANS LESQUELLES LES POLITIQUES DEVRONT ETRE MISES AU POINT ET LES SOLUTIONS RECHERCHEES	2
(i) Pression en faveur d'une harmonisation vers le haut.	2
(ii) Désir accru de diversité et de choix et résistance à la standardisation.	3
(iii) Défi lancé à la croissance et revirement en faveur de la qualité de la vie.	7
(iv) Persistance des tensions et conflits sociaux.	9
II. DOMAINES SPECIFIQUES OU DES POLITIQUES DETERMINEES DOIVENT ETRE MISES EN OEUVRE	11
(i) L'emploi et la carrière en eux-mêmes : flexibilité, valorisation, sécurité.	11
(ii) Partage du revenu et de la richesse.	22
(iii) Partage du pouvoir, y compris le rôle du dirigeant et le problème des objectifs de la société.	32
(A) Participation au niveau de l'atelier et de l'entreprise : le contrôle et le dirigeant.	35
(B) Intégration verticale et horizontale des systèmes de participation.	48
III. RESUME : TACHES INCOMBANT AUX INSTITUIONS EUROPEENNES	56

I. CONDITIONS DANS LESQUELLES CERTAINES POLITIQUES DEVRONT ETRE MISES AU POINT ET CERTAINES SOLUTIONS RECHERCHEES

Je soulignerai tout d'abord quatre conditions générales pouvant influencer sur l'attribution de la propriété à un certain nombre de problèmes spécifiques, ainsi que les solutions susceptibles d'être retenues :

(i) la pression en faveur d'une harmonisation vers le haut.

(ii) le désir accru de diversité et de choix, et la résistance à la standardisation.

(iii) la contestation de la croissance et l'évolution en faveur de la qualité de la vie.

(iv) la persistance des tensions et conflits sociaux.

I. (i) Pression en faveur d'une harmonisation vers le haut

On peut tenir pour assuré que les Dix connaîtront une pression en faveur d'une harmonisation vers le haut des conditions d'emploi. Pour l'un des deux pays dont je suis ressortissant, l'Irlande, l'un des aspects les plus attrayants de l'adhésion à la Communauté serait de mettre un terme à la tendance à rechercher essentiellement en Grande-Bretagne les modèles de la prochaine étape de la politique sociale. Vous pouvez être assurés qu'en étudiant les expériences des autres pays de la Communauté, ce ne sont pas les pratiques les plus retardataires que nous emprunterons. Les syndicats sont évidemment particulièrement intéressés à l'harmonisation vers le haut, mais ce processus se manifeste déjà dans les domaines de la fonction publique, des sondages, du droit des sociétés, des organisations d'employeurs, et bien d'autres encore. Pour parler à nouveau de mon propre pays, je note par exemple que la Commission irlandaise sur le statut des femmes a été influencée par la description des pratiques communautaires en matière de protection des mères au travail contenue dans le projet de rapport Sullerot sur l'Emploi des femmes, et les organisations irlandaises d'employeurs, ainsi que les syndicats, ont envoyé des détachements étudier les expériences communautaires sur la participation des travailleurs et la "Mitbestimmung".

I. (ii) Désir accru de diversité et de choix, et résistance à la standardisation

Mais l'harmonisation vers le haut n'implique pas nécessairement la centralisation ou la standardisation. Il va de soi que, dans certains cas particuliers, une gestion globale à l'échelon européen s'imposera. Il devra toujours y avoir une certaine coordination, au moins suffisante pour permettre, par exemple, à un travailleur qui va occuper un emploi dans un autre pays de la Communauté, de trouver une place correspondante à l'ancienne dans la hiérarchie des rémunérations, prestations sociales et autres droits. Mais une place correspondante n'est pas nécessairement une place identique, et, dans le domaine examiné dans le présent rapport, les tentatives tendant à imposer une certaine identité sont appelées à susciter une résistance considérable, et cela pour trois raisons.

La première est la diversité des systèmes nationaux de relations industrielles et de gestion, et la force de l'attachement à ces systèmes. Un exemple extrêmement révélateur ces dernières années a été le débat qui s'est déroulé à l'échelon national en Grande-Bretagne, aussi bien sous le gouvernement travailliste que sous le gouvernement conservateur, et qui a conduit à l'"Industrial Relations Act" de 1971, oeuvre des conservateurs. La nécessité de modifier le système britannique de relations industrielles dans quelques-unes au moins des directions envisagées par le gouvernement travailliste et mises en oeuvre par leurs successeurs conservateurs, était et reste admise par tous, et notamment par de nombreux dirigeants syndicalistes. Mais la tentative d'imposer une réforme par la voie légale a provoqué non pas une froide analyse des perspectives de profits et de pertes pour chaque partie - ce type de logique a souvent fait défaut aux experts en relations industrielles et à plus forte raison aux syndicats - mais une réaction viscérale dont les origines remontent à plus d'un siècle. Les systèmes de relations industrielles des Dix tendent à se rapprocher par diverses voies : c'est ainsi que les négociations à l'échelon de l'entreprise et le rôle du délégué d'entreprise vont se développant dans un certain nombre de pays continentaux, tandis que la Grande-Bretagne évolue vers les

tribunaux du travail et l'adoption de procédures légalement obligatoires dans l'entreprise. Mais une standardisation digne de ce nom des systèmes de relations industrielles n'est pas pour demain, ni même pour 1980.

Deuxièmement, dans un domaine qui affecte directement la sensibilité du citoyen moyen, comme les relations industrielles et les conditions d'emploi, il peut y avoir une certaine résistance à une action dictée de l'étranger, si excellentes que soient les intentions de ses auteurs et si légale que soit leur autorité, et cela pour des raisons tenant aux traditions nationales et à l'essence même du caractère national. Au milieu des explosions des bombes de l'IRA à Belfast, on est tenté d'oublier un phénomène de plus significatif encore à long terme qui affectait l'IRA et son associé politique en république d'Irlande, le Sinn Fein, avant que les troubles ne commencent dans le nord. Une partie de l'opinion publique se portait vers ces nationalistes radicaux, mue par le sentiment que l'Irlande allait trop loin dans le domaine de l'internationalisation de son commerce et de son industrie, dans l'encouragement qu'elle prodiguait aux entrepreneurs étrangers plutôt qu'aux nationaux, dans l'adoption de styles de gestion importés et dans sa subordination aux groupes multinationaux, ainsi que dans le démantèlement des tarifs et autres moyens de contrôle irlandais sur l'économie nationale. Il se développait un sentiment vague, pas toujours clairement exprimé, que la bataille pour l'identité nationale de l'Irlande allait être perdue sur le front de la vie économique et de l'emploi. Ce courant n'a pas été assez puissant pour arrêter le mouvement de l'Irlande en direction de la Communauté. Mais il pourrait rapidement devenir beaucoup plus fort et beaucoup plus nuisible si l'indépendance de l'Irlande était trop fortement mise en cause dans des domaines aussi sensibles que les conditions de travail.

Troisièmement, la diversité croissante des situations et des rythmes d'évolution, tant à l'intérieur des économies complexes modernes que dans leurs rapports mutuels, exige, aussi bien à l'échelon national qu'international, une gestion polycentrique plutôt que centralisée. J'ai entendu un conseiller de gestion exposer que l'histoire

des systèmes de rémunérations des sociétés modernes avait commencé par le stade artisanal pour évoluer vers la standardisation et la production de masse, et revenir enfin au stade artisanal, mais sur la base de procédures et de composantes standardisées. Les systèmes de rémunérations d'aujourd'hui ne sont pas individuels et artisanaux au sens du laissez-faire industriel d'antan. Il convient de respecter un certain nombre de normes nationales, régionales et sociales ainsi que des règles de bonne administration du personnel. Mais, dans le cadre de ces règles et de ces normes, les systèmes de rémunérations sont, de plus en plus, adaptés aux exigences de chaque employeur et de chaque emploi, par une négociation à l'échelon de l'usine ou de l'entreprise, ou simplement par décision des directions intéressées. La situation varie d'une entreprise à l'autre, et l'efficacité de la gestion exige que l'on s'y adapte et que l'on soit libre de le faire.

A cela s'ajoutent les effets de l'accélération du rythme des changements économiques et sociaux. Plus rapides et plus vastes sont ces changements, plus forte devient la nécessité de méthodes de gestion "organiques"(1) et "polycentriques" faisant appel à la participation, par opposition aux méthodes centralisées, hiérarchiques, bureaucratiques ou "mécanistes", et à la planification nationale, adaptées à des situations plus simples et qui se modifient plus lentement.

Cette tendance est encore renforcée par la résistance croissante des individus de tous pays et de tous modes de vie - délégués d'entreprises, étudiants et, de plus en plus, les cadres, dernier bastion du mode de vie bureaucratique - à des règles de travail et de vie standardisées et stéréotypées qui leur sont imposées de l'extérieur et d'en haut, que ce soit par les employeurs, l'Etat ou les dirigeants syndicaux nationaux. Comme le disait un slogan que j'ai vu, tracé en travers d'une rue orangiste à Belfast pendant les manifestations commémoratives du 12 juillet il y a deux ans : "Nous sommes des êtres humains".

---

(1) Terme forgé par T. Burns et G.M. Stalker dans "The Management of Innovation", Tavistock, 1961.

Le mot de "Bureaucratie" est devenu une injure majeure et l'un des arguments les plus efficaces utilisés par les adversaires de l'Europe contre les institutions de la Communauté européenne.(2)

Cela ne veut pas dire que la planification centrale et l'harmonisation vers le haut aient fait leur temps. Les règles de l'économie keynesienne s'appliquent ici comme partout; lorsque toutes les décisions sont prises en des centres multiples, uniquement en fonction d'une connaissance locale et partielle, il peut facilement arriver que le système de décision échappe à tout contrôle et produise des résultats qu'aucun des participants ne souhaitait. Le syndicaliste peut alors être placé devant des écarts de salaires injustifiés, une hausse des prix effrénée et un excès de main-d'oeuvre que ne corrige aucune disposition pour absorber les travailleurs déplacés. L'homme d'affaire peut avoir à faire face à des conditions de concurrence déraisonnables, et le planificateur national à une inflation galopante et à des difficultés graves, qui auraient pu être évitées, en matière de taux de change et de balance des paiements. Dans le futur comme dans le passé, de bonnes politiques continueront sans doute à naître d'une coordination basée sur une vue d'ensemble de la situation. Mais, alors qu'à la fin du 19ème siècle s'amorçait dans le domaine de la gestion et de la planification nationale une évolution de la décentralisation vers la coordination centralisée, on assiste actuellement à un retour du balancier. L'une des prédictions les plus justifiées de Marx a trait à ce phénomène, et nous la voyons en train de se vérifier. Dans le monde du travail comme dans d'autres sphères, le rôle des planificateurs centraux, aussi bien dans les pays socialistes que capitalistes, est de moins en moins de déterminer des tendances et de plus en plus d'enregistrer, promouvoir et coordonner celles qui émanent de décisions polycentriques. C'est moins le rôle d'un machiniste que celui d'un jardinier qui aide les cent fleurs de son jardin à éclore.

---

(2) Je ne puis m'empêcher d'ajouter que l'un des exemples visuels les plus efficaces que l'on puisse produire à l'appui de cet argument est cette prison du milieu de l'ère victorienne, reconstituée en verre et en béton, qui abrite les services de la Commission européenne.

I. (iii) Défi à la croissance et revirement en faveur de la qualité de la vie

Avant que les politiques nouvelles que nous commencons à débattre dans le cadre de la présente conférence puissent être pleinement mises en oeuvre et appliquées, le revenu réel par habitant dans les Dix risque d'avoir fait un nouveau bond de 40 à 50%. Même le plus pauvre des Dix, l'Irlande, peut déjà passer pour riche par référence aux normes mondiales. Le plus riche des Dix approchera à ce moment-là le niveau actuel de revenu par tête des Etats-Unis. Mais une certaine opposition à la course à la croissance commence à se manifester dans tous les pays, et risque de s'intensifier considérablement au cours des années soixante-dix. Lorsque je me suis porté candidat au Parlement britannique en 1964 et 1966, j'ai trouvé un bon argument de propagande électorale en présentant un graphique montrant combien la Grande-Bretagne avait pris du retard par rapport aux pays de la CEE dans sa croissance globale, tant sous le gouvernement travailliste que sous le gouvernement conservateur. Je ne suis pas tout à fait sûr que ce serait là une bonne politique aujourd'hui.

Le défit lancé à la croissance s'alimente à deux sources. L'une est le sentiment qu'en luttant pour un accroissement maximal du produit national brut, nous avons négligé certaines questions relatives à l'utilisation optimale de ce produit, par exemple les problèmes de l'environnement, de la justice sociale, de la culture, de la participation. L'autre réside dans les chiffres de la population et des ressources mondiales figurant dans "World Dynamics" de Jay Forrester et dans le projet du Club of Rome du Massachusetts Institute of Technology. Se basant sur le niveau des ressources mondiales ainsi que sur l'importance et le taux de la croissance de la population mondiale, les chercheurs du M.I.T. estiment non seulement qu'il est impossible d'amener la grande majorité des hommes vivant dans les pays en voie de développement au niveau de vie dont jouissent les nations développées, mais qu'il est également très probable que les nations développées elles-mêmes connaîtront au cours des 30 ou 40 prochaines années une régression marquée de leur niveau matériel de vie.

En ce qui concerne les problèmes de l'individu dans l'entreprise,

dont traite le présent rapport, ce double défi comporte un certain nombre d'implications. Il se peut qu'un jour l'harmonisation vers le haut des conditions de travail ne signifie plus simplement que les pays qui viennent en tête, par exemple pour le niveau des rémunérations et des prestations accessoires, aillent de l'avant tandis que les autres seront encouragés à les rattraper. Il pourrait être un jour nécessaire, dans l'intérêt de l'Europe et du monde, de dire à des pays riches comme l'Allemagne ou la France :"Arrêtez! vous en avez assez!", ou même de leur dire de faire marche arrière, du moins en ce qui concerne leur niveau de prospérité matérielle. Je m'attendrais dans ces circonstances à une pression beaucoup plus forte en faveur du nivellement, aussi bien national qu'international, et à beaucoup moins de résignation à laisser les bénéficiaires de gros revenus et les riches maintenir l'écart qui les sépare du reste des citoyens, même en chiffres absolus,et certainement pas en pourcentages. L'intérêt croissant pour l'environnement et la qualité de la vie entraîneront probablement une rétribution fondamentale du capital et de la main-d'oeuvre entre différents secteurs, avec tous les problèmes de formation, de recyclage, de fiscalité, d'encouragement et de politique des revenus que cela implique. Une utilisation habile et économique des ressources sera plus importante encore dans un monde où les ressources seront considérées comme limitées que dans un monde où elles paraissent abondantes.
Mais il sera plus difficile, dans un monde où l'accent sera mis sur la qualité plutôt que sur la quantité de la production, de rejeter les revendications en faveur de la revalorisation du travail ou à la participation, pour la simple raison qu'elles risqueraient de provoquer une réduction quantitative de la production. Et je m'attendrais, dans un monde de ce type, à voir s'intensifier considérablement la tendance, déjà discernable, à mettre l'accent sur les responsabilités sociales des entreprises, avec les conséquences que cela implique par exemple pour la forme de leur comptabilité, le rôle de leurs dirigeants et la structure de leur Conseil d'administration. Je partage le point de vue d'un certain nombre de mes collègues professeurs d'économie de

de gestion, à savoir que, si les études de marchés, les méthodes quantitatives et la gestion en fonction d'objectifs ont été les leitmotivs de l'économie de gestion pour la dernière génération, c'est la responsabilité sociale de l'entreprise, c'est à dire l'éthique économique au sens le plus large, qui sera le leitmotiv de la prochaine génération.

I. (iv) Persistance des tensions et conflits sociaux

Il résulte de tout cet exposé qu'il n'existe absolument aucune raison de prédire une quelconque diminution des tensions ou conflits sociaux dans les années à venir. Il est certain que, comme cela se passe actuellement, de nombreux problèmes continueront à être résolus par la discussion pacifique et le compromis, et que certaines politiques et certaines institutions qui sont actuellement controversées seront acceptées comme faisant partie de la vie courante. Des employeurs allemands ont justement souligné pendant de nombreuses années que les dispositions de la loi de 1952 sur le statut des entreprises, qu'ils considèrent comme admirables, progressistes, et constituant une base valable des relations avec les ouvriers et employés, seraient considérées comme dangereuses et révolutionnaires en maints autres endroits d'Europe. Il est frappant, après cela, de se rappeler le ton différent de leurs prédécesseurs lorsque ces mêmes dispositions ont été publiées pour la première fois dans les années 20. Mais de nouveaux problèmes surgiront, aussi bien dans le domaine qui relève du présent rapport qu'ailleurs, et les cas où ils devront être résolus dans un climat de conflit seront au moins aussi fréquents qu'aujourd'hui.

Une harmonisation vers le haut des conditions de travail peut provoquer des conflits de trois sortes. Tout d'abord, le conflit peut se porter sur le rythme à adopter. Quel rythme de progression chaque pays peut-il supporter? Les lignes de bataille ne sont pas toujours ici ce qu'elles paraissent être. Si je me penche à nouveau sur le cas de l'Irlande, je discerne un conflit sur le taux d'harmonisation entre d'une part le Gouvernement et les employeurs (bien que ces derniers soient un peu moins ardents), et, d'autre part, les syndicats. Mais ceux pour qui le combat est vraiment vital sont absents du champ de bataille, car ils ont émigré par-delà les mers ou le feront lorsqu'ils seront fatigués de croupir dans des fermes non rentables, attendant l'emploi industriel qui ne vient jamais parce que l'harmonisation, en

l'occurrence principalement avec la Grande-Bretagne, a été poussée trop rapidement. Il existe également une possibilité de conflit portant sur la stratégie de l'harmonisation. Si la standardisation est rejetée et s'il s'agit de respecter ou de créer des traditions nationales, quels sont les usages que chaque pays devra emprunter à ses voisins?
Enfin, un dernier motif de conflit est le choix de la conduite à tenir en matière d'harmonisation si la croissance se ralentit ou même s'arrête, compte tenu des problèmes très épineux qui se posent alors, ainsi que je viens de le signaler.

Il en va de même dans d'autres domaines. Il est probable que la bataille pour définir l'étendue et la nature de la participation des travailleurs, et notamment le partage du pouvoir au "sommet", ne cessera pas de sitôt. Elle pourra prendre des aspects nouveaux et intéressants dès que les cadres (middle managers Leitede Angestellte) entreront en jeu. Il n'est pas aisé de jouer les Louis XVI devant un cahier de doléances rédigé à la fois par la noblesse, le clergé et le tiers Etat. Je m'en suis rendu compte lors d'une récente enquête dans l'industrie, à laquelle je participais : les cadres se sont joints à la troupe contre le Conseil d'administration, où un certain nombre de têtes sont tombées. Et pour se faire une idée des conflits qui peuvent naître et naîtront à propos de la centralisation et de la décentralisation, il suffit de jeter un regard sur l'histoire de la politique des revenus.

Dans certaines sociétés, il est possible, pour un temps du moins, de supprimer les conflits sur les problèmes de ce genre. Au moment où les prix s'élevaient dans les économies de marché avancées au rythme d'environ 3% par an, les Gouvernements d'un groupe de pays socialistes ont appliqué des politiques de prix et de revenus suffisamment rigoureuses pour maintanir l'augmentation moyenne des prix à un demi pour cent : le taux d'accroissement des salaires réels a été le même pour les deux groupes de pays[1]. Le système japonais d'emploi à vie offre une grande part de sécurité et de liberté aux cadres qui réussissent à entrer dans le cercle magique de l'une des grandes sociétés, à

---

(1) H.A. Turner and D.A.S. Jackson V.O. (Détermination du niveau général des salaires - Analyse nationale) Economic Journal, décembre 1970.
La période étudiée était 1956-1965.

condition cependant de confiner leur carrière dans les limites d'un mur de Berlin et de condamner les condidats moins chanceux au chaos et aux ténèbres extérieures. On pourrait être tenté d'adopter des méthodes japonaises ou soviétiques dans l'Europe des Dix, mais j'ose affirmer que, l'Europe étant l'Europe, cela n'arrivera pas. Le type de l'Organisateur, avec un grand O, existe sans doute en Europe, mais il ne me semble pas qu'à la longue, il puisse, dans sa version japonaise ou sous d'autres formes, s'imposer en Europe comme un modèle d'avenir. Des efforts seront faits, et doivent l'être, pour atténuer les conflits sur des problèmes comme la politique des revenus. Mais quoiqu'il puisse arriver vers l'est, l'Europe des Dix est et restera une société ouverte, et, en dernier ressort, les conflits de ce type pourront éclater au grand jour et suivre leur cours.

II. Domaines spécifiques où les politiques déterminées sont requises

M'appuyant sur les quatre phénomènes généraux que je viens de décrire, j'aborde maintenat trois domaines dans lesquels des politiques à long terme d'inspiration nouvelle sont requises, à savoir :

(i) l'emploi et la carrière en eux-mêmes : flexibilité, valorisation, et sécurité.

(ii) le partage du revenu et de la richesse.

(iii) le partage du pouvoir, y compris le rôle du chef d'entreprise et le problème des objectifs de la société.

II. (i) Le travail et la carrière en eux-mêmes : flexibilité, valorisation, sécurité

Parmi les trois problèmes que constituent la sécurité, la flexibilité et la valorisation, la sécurité est particulièrement importante à un certain nombre de points de vue, qui ne sont pas tous évidents. Aussi l'aborderai-je en dernier lieu, en introduisant dans la discussion divers problèmes déjà évoqués à propos des deux autres points.

Commencons par la flexibilité : l'un des changements les plus frappants de ces dernières années, et qui risque de s'accentuer bien davantage encore à l'avenir, est le déclin dans de nombreuses branches, tant parmi les travailleurs manuels que parmi les "cols blancs", de la tradition d'une carrière ininterrompue dans une profession unique, fondée sur une qualification initiale complétée par l'expérience acquise

au travail, et parfois aussi sur l'engagement envers un seul employeur. Ce déclin résulte de la combinaison de plusieurs facteurs.

L'un de ces facteurs est le rythme accéléré du progrès technique, qui impose même à ceux qui poursuivent une carrière continue dans un seul domaine ou au service d'un seul employeur l'obligation de se recycler périodiquement, et de ne pas se contenter d'apprendre leur métier par la pratique. Il ne s'agit pas seulement de l'obligation pour ces gens-là de se recycler. Il faut aussi que le recyclage soit accessible à des personnes venant d'autres professions. Ceux qui sont déjà occupés dans un domaine particulier ou employés par une organisation déterminée conservent toujours un avantage sur ceux qui viennent du dehors. Mais cet avantage a en partie disparu et est en partie compensé par l'importance que revêtent actuellement les idées qui sortent des sentiers battus, et la fraîcheur d'esprit. Ce peut être précisément l'élément ayant une expérience différente qui soit capable de s'adapter le plus rapidement dans une nouvelle situation et ait la contribution la plus positive à apporter. Il semble de moins en moins judicieux et équitable de le priver de sa chance. En tout état de cause, des emplois nouveaux surgissent continuellement, qui doivent être occupées par une main-d'oeuvre vierge, et sont donc ouverts à tous.

Un autre facteur est l'accroissement de la mobilité dans des occupations où, dans le passé, tant la mobilité que le risque d'excédent de main-d'oeuvre étaient faibles. Cette mobilité résulte en partie de la libre décision des individus, notamment des plus jeunes d'entre eux. Une étude britannique datant du milieu des années 60 a montré que diplômés d'universités tendaient à quitter leur première firme après n'y avoir séjourné que 4 ans en moyenne pour les hommes et 2 pour les femmes[(1)]. Mais l'évolution dans le domaine technique et commercial, ainsi que les fusions et réorganisations, ont eu pour effet de rendre les changements forcés d'emploi pour les personnes d'âge moyen beaucoup plus fréquents qu'ils ne l'étaient il y a seulement quelques années dans les professions libérales et les cadres.

Un troisième facteur a été l'apparition sur le marché du travail, à tous les niveaux de qualification et de responsabilité, d'un nombre croissant de femmes mariées. Une étude récente sur les femmes

---

(1) Registre des appointements des diplômés. Salary Survey, octobre 1966.

diplômées d'universités britanniques révèle que la plupart d'entre elles envisagent à la fois de continuer à travailler toute leur vie, qu'elles soient mariées ou célibataires, et - même dans le cas de celles le plus engagées dans une carrière correspondant à leurs qualifications - de cesser complètement ou au moins partiellement leurs activités lorsqu'elles ont des enfants en bas âge[2]. La vie de la plupart des femmes se déroule suivant un emploi du temps différent de celui des hommes, et les les employeurs qui désirent utiliser leurs services de façon efficace et économique doivent s'accommoder de ces particularités : travail à temps partiel, interruptions et reprises de la carrière, personnel capable se qualifiant pour une promotion à un âge qui, pour un homme, paraîtrait anormalement avancé.

Quatrièmement, on commence à apprécier différemment la complexité des problèmes des travailleurs âgés qui sont sur le chemin de la retraite. D'une part, il est clair actuellement que les gens capables peuvent beaucoup plus qu'on ne l'avait imaginé, conserver et développer leurs capacités jusqu'à un âge avancé, particulièrement si l'occasion leur est offerte de faire face à de nouvelles exigences et si on ne les laisse pas sombrer dans l'ornière. Il est évident également que c'est fréquemment une perte à la fois pour le vieux travailleur lui-même et pour la communauté d'arrêter toute activité à un âge de retraite fixé d'avance. Mais d'autre part, l'expérience et la recherche montrent aussi, plus encore pour les femmes que pour les hommes, qu'à tous les niveaux de qualification et de responsabilité, les travailleurs plus âgés préfèrent souvent ralentir leurs activités avant la retraite, non pas nécessairement en optant pour une activité moins qualifiée ou engageant moins leur responsabilité, mais en travaillant de façon plus détendue pendant un temps moindre. Il semblerait donc qu'il faille offrir à la fois un travail plus exigeant et de plus grandes responsabilités de poursuivre des activités professionnelles au-delà de l'âge de la pension aux travailleurs plus âgés qui en sont capables et désirent faire usage de cette possibilité, et qu'il faille prévoir de plus grandes possibilités pour ceux qui préfèrent opter pour une retraite anticipée au moins partielle.

Chacun de ces facteurs entraîne des répercussions au-delà de son domaine d'application immédiat. Si des concessions sont faites aux mères en raison de leurs responsabilités familiales, les pères formuleront probablement très vite leurs propres revendications, et cela à juste titre.

(2) M.P. Fogarty et R. Rapoport, Sex, Career and Family, Allen & Unwin 1971.

Si le travail à temps partiel est accessible aux travailleurs plus âgés et aux femmes, pourquoi ne le serait-il pas aussi aux hommes qui font des études ou ont des intérêts non professionnels auxquels ils souhaitent consacrer une part substancielle de leur temps? Des exemples de ces deux extensions peuvent déjà être trouvés dans un certain nombre de pays.

Si l'on prend tous les facteurs ensemble, il est clair que le calendrier et les conditions de déroulement d'une carrière risquent à l'avenir d'être beaucoup plus complexes que dans le passé, et adaptés de façon beaucoup plus flexible à la situation des individus. Pour les organismes employeurs et les syndicats, cela implique la nécessité d'insister plus fortement et plus délibérément qu'auparavant en faveur d'une révision des usages en matière d'emploi, de manière à s'adapter au schéma nouveau et plus complexe, des carrières. Indépendamment des problèmes pratiques complexes que pose l'utilisation de ce schéma nouveau plus varié, un certain nombre de problèmes difficiles doivent être résolus en matière de relations dans le travail. Une plus grande flexibilité et de plus grandes chances pour les individus qui ne rentrent pas dans le schéma de carrière traditionnel (les femmes mariées, les cadres qui doivent changer d'activité à l'âge mûr, les travailleurs médiocrement qualifiés recherchant une formation pour accéder à des tâches requérant une grande qualification) impliquent moins de sécurité et de moins grandes chances immédiates pour ceux qui sont passés par les échelons traditionnels. En définitive, bien sûr, une plus grande flexibilité apporte de meilleures garantie et une plus grande sécurité à tous. Et celui qui se plaint parce que la promotion qu'il espérait va à un intrus oublie trop aisément qu'il peut lui-même être un jour l'intrus et bénéficier de la même chance. Mais il n'est pas facile d'être si philosophe à court terme.

Il existe deux autres implications pour les autorités publiques ou les organismes sectoriels, qui s'occupent de la planification en matière de main-d'oeuvre. Premièrement, la flexibilité croissante des carrières souligne la nécessité de favoriser les évolutions actuelles vers une politique active de la main-d'oeuvre, d'anticiper sur les nouvelles tendances et de faire en sorte qu'elles puissent être intégrées sans rupture violente pour les individus ou l'économie, et de prévoir une formation qui corresponde aux besoins, dans les établissements appropriés. Deuxièmement, il est probable que ces organismes devront prendre eux-mêmes une grande part des initiatives nécessaires pour modifier les

pratiques des employeurs individuels en matière d'emploi, notamment dans le secteur dominé par l'économie de marché. En ce qui concerne ces aspects plus vastes et à plus long terme de la politique de la main-d'oeuvre, l'expérience montre que les dirigeants, accaparés par des problèmes d'un caractère apparemment plus immédiat, ont tendance à avoir un horizon trop restreint pour veiller à sauvegarder leur propre intérêt à long terme, sans parler des intérêts de l'industrie, de la profession et de l'économie dans son ensemble. Dans l'étude susmentionnée sur l'expérience et les perspectives de travail des femmes hautement qualifiées en Grande-Bretagne, l'impression dominante des enquêteurs n'était pas qu'en cette matière les dirigeants enquêtés étaient progressistes ou réactionnaires, mais simplement qu'ils n'avaient pas réfléchi à la question.

Passant maintenant à la valorisation du travail, je me permets de formuler deux points. Je me rappelle tout d'abord avoir été frappé il y a de nombreuses années par un diagramme montrant que la moitié des travailleurs américains étaient capables d'accomplir une tâche exigeant au moins une formation secondaire complète, mais qu'un seul emploi sur cinq offerts par un échantillon d'industries exigeait une capacité intellectuelle de ce niveau. Actuellement, en Europe, nous assistons à un afflux de diplômés et autres éléments hautement qualifiés, et nous doutons fortement que tous puissent être utilisés dans des tâches correspondant à leurs qualifications. Il existe plusieurs façons pratiques d'aborder ce problème. Les emplois peuvent être remodelés de façon à réhausser leur niveau qualificatif, en procédant à un relèvement général du contenu du travail, à la fois du point de vue technique et du point de vue de la gestion, comme l'exige en tout état de cause la position de l'Europe dans l'économie mondiale. On peut également prendre des mesures pour développer les services, particulièrement les services publics tels que l'enseignement, les services sociaux ou les services de santé, qui sont de gros utilisateurs de personnel hautement qualifié et dont le développement a dû jusqu'ici être ralenti dans de nombreux pays. Les horaires peuvent être réduits, les congés réguliers ou spéciaux augmentés, et un encouragement peut être donné à ceux qui désirent passer du temps plein au temps partiel ou à la retraite. Quelle que soit la combinaison de solutions retenue, il est important qu'elles soient du type positif que nous venons de décrire, dans l'intérêt non seulement de l'efficacité et de la satisfaction personnelles, mais aussi de la stabilité sociale. Le passé nous a légué un certain nombre d'avertissements sérieux des dangers que représente une population massive

d'individus ayant sous-employés malgré leur niveau d'éducation élevé.

En second lieu, il importe, à la fois pour l'efficacité du travail et pour la satisfaction qu'il procure, de comprendre que la valorisation des tâches n'exige pas simplement que l'on relève le niveau des capacités exigées pour chaque emploi considéré en lui-même, mais aussi que cet emploi soit intégré à son tour dans une activité collective exigeante, et qu'un effort soit fait, non seulement pour améliorer l'aptitude technique et intellectuelle des travailleurs à s'acquitter correctement de leur tâche, mais aussi pour créer la motivation qui les incite à donner le meilleur d'eux-mêmes, à se réaliser pleinement. Les expériences de Thorsrud en Norvège montrent comment le remodelage d'équipes de travail peut contribuer non seulement à accroître l'efficacité du travail et la satisfaction que les individus en retirent, mais à déclencher un processus d'apprentissage de groupe qui élève les performances à des niveaux de plus en plus élevés, par une réaction en chaîne à l'intérieur du groupe lui-même. Le succès de cette réaction en chaîne est définitevement établi, comme l'a dit Thorsrud, lorsqu'elle commence à produire des résultats que les auteurs du remodelage n'auraient pu envisager ni prévoir eux-mêmes. Les travaux de Mac Clelland et de ses disciples sur la motivation créatrice montrent comment donner aux individus une motivation interne, et non pas seulement un stimulus externe comme la rémunération ou un emploi attrayant - afin qu'ils tirent de leur situation de travailleur le meilleur parti - ce qui ne consiste pas à exploiter son emploi ou à en tirer profit au mauvais sens du terme, mais à utiliser pleinement les possibilités qu'il offre.

Quiconque a travaillé dans un certain nombre d'organisations saura quelle est la différence entre une organisation dynamique et une organisation déliquescente. Le dirigeant d'une organisation déliquescente doit la traîner ou la pousser à grand peine. Le dirigeant d'une organisation dynamique est porté au faîte d'une vague d'initiatives. Le dynamisme ou la déliquescence résultent de l'ensemble de la struture et du fonctionnement de l'organisation et non pas uniquement d'un seul élément. Mais une composante essentielle et fondamentale, au sens le plus littéral du terme, est le dynamisme ou la déliquescence des individus à tous les niveaux, aussi bien dans leurs tâches individuelles que dans les groupes de travail auxquels ils appartiennent directement. L'objectif principal de la valorisation des tâches doit être ce dynamisme, plutôt que l'efficacité routinière ou même la satisfaction à court terme que procure le travail accompli.

Les implications qui en résultent dépassent largement la firme ou l'organisme employeur. Mon collègue Richard LYNN a exploré dans un certain nombre d'études la relation entre la tension ou l'anxiété et la motivation créatrice, et suggéré une corrélation entre ces phénomènes et les performances économiques nationales. Les divergeances entre les deux types d'économie pourraient être approximativement schématisées de la sorte :

A - Economie de motivation

Puissante motivation autonome des individus et des équipes, qui les incite au travail créateur.

Conséquences

Occupe une position de tête

Les profits et les capacités d'investissement sont bons
Forte croissance, faible inflation, bonne balance des paiements.

Le Gouvernement seconde plutôt qu'il ne harcèle l'industrie et le commerce

Conséquence

Le climat d'entreprise s'améliore constamment : spirale ascendante.

B - Economie de réaction

Les individus et les équipes réagissent uniquement aux pressions et aux stimuli.

Conséquences

Toujours en retard sur le peloton

Profits et capacités d'investissement faibles
Faible croissance, forte inflation, balance des paiements précaires

Le Gouvernement est aux abois; il pousse et harcèle l'industrie et le commerce

Conséquence

Le climat d'entreprise se détériore : spirale descendante.

Je laisse au lecteur le soin de placer des noms d'organisations et de pays sur ces différents cas.

La sécurité enfin présente un certain nombre d'aspects qui ne sont pas tous visibles en surface. Les formes les plus aiguës d'insécurité sont suffisamment évidentes, par exemple l'excédent de personnel ou l'arbitraire des supérieurs. Mais il existe également des formes plus subtiles d'insécurité, pouvant affecter également ceux qui ne craignent pas de perdre leur travail ou de faire l'objet de discriminations. La flexibilité des carrières implique une plus grande sécurité pour ceux qui désirent ou doivent changer de direction, mais une moins grande sécurité pour ceux qui, en son absence, auraient eu la certitude de gravir

régulièrement les échelons de leur carrière. Bien que la bureaucratie soit à maints égards insastisfaisante pour les bureaucrates, ces derniers savent à tout le moins quelle est leur place dans le système. Un système de gestion réticulaire, où les équipes et les responsabilités se modifient continuellement et de façon imprévisible peut être beaucoup plus satisfaisant, mais au prix d'une plus grande insécurité. Comme toujours dans les groupes humains, il est probable que les individus qui prendront la tête jouiront des satisfactions offertes tandis que les autres, plus passifs, auront principalement l'insécurité pour lot. Un mauvais choix ou une application inefficace du système de gestion entraîne l'insécurité de ceux qui doivent travailler dans ce système; cette insécurité se traduira peut-être par la perte de leurs emplois, si humanisée que soit la procédure de licenciement, mais aussi à coup sûr par la confusion et l'incertitude sur la marche des évènements.

Pour certains groupes de travailleurs, l'insécurité survient avant même qu'ils aient accès au travail. La question se pose, précisément, de savoir s'ils doivent être autorisés à y accéder. Les femmes, notamment les femmes mariées, doivent-elles avoir libre accès à certains emplois? Doivent-elles jouir d'un accès réel et effectif alors que les droits légaux et constitutionnels sont une chose et que la pratique des affaires et des organisations publiques en est une autre? Quelles chances faut-il laisser aux travailleurs âgés qui recherchent une promotion, ou souhaitent embrasser un nouveau métier ou une nouvelle profession ou simplement changer d'entreprise? Jusqu'à quel point la règle de promotion interne est-elle absolue? Jusqu'à quel point doit-il y avoir égalité de chances pour les immigrants ou les individus à formation tardive, qui n'ont pas obtenu la bonne "peau d'âne" dans le bon établissement et au bon âge? Pour ceux-là, l'insécurité consiste à être rejetés dans les ténèbres extérieures ou à risquer de l'être au premier signe de récession, tandis que les privilégiés festoient derrière leurs portes closes. Leur problème a toujours existé, et s'aggrave dans les périodes de récession du cycle de l'emploi. Il risque de s'intensifier à l'avenir au fur et à mesure que l'on prendra conscience des dangers d'une expansion illimitée de la production.

Certains des problèmes les plus aigus de l'insécurité sont abordés d'une manière de plus en plus efficace, et cette évolution continuera certainement à l'avenir, notamment grâce à une protection plus poussée contre les licenciements ou l'arbitraire. Mais dans l'ensemble, il n'y a aucune raison de penser que ces problèmes seront moins aigus à l'avenir que dans le passé. Certains problèmes spécifiques de l'insécurité nécessitent des solutions spécifiques, par exemple des mesures tendant à améliorer les possibilités de formation, ainsi que le fonctionnement du marché de l'emploi, en faveur des travailleurs déplacés de tous grades, ou des mesures, législatives ou autres, tendant à garantir une meilleure égalité de chances pour les femmes ou les travailleurs plus âgés. Je tiens cependant à souligner d'une manière générale que, comme dans le passé, la meilleure garantie contre l'insécurité continuera à résider dans les syndicats et des associations professionnelles puissants et efficaces, et dans des mécanismes efficaces permettant aux syndicats et aux associations professionnelles d'agir au niveau des entreprises, des industries et des professions. Il ne s'agit pas là simplement d'un argument syndical. Se basant sur les éléments d'insécurité inhérents aux systèmes "organiques" de gestion, certains chercheurs ont conclu que la solution est d'élargir la "base professionnelle" de l'individu. Celui-ci occupe une place dans le réseau mais cette place change continuellement, et il ne peut s'y fier. Mais d'autre part, particulièrement s'il est spécialiste, il dispose d'une base plus durable et, en tout état de cause, polyvalente, en association avec d'autres, qui partagent son domaine de travail, quelle que soit leur place dans le réseau. Il semble qu'il sera encore plus nécessaire à l'avenir que dans le passé de mettre en exergue et d'utiliser cette polyvalence. Avancé au départ par les dirigeants, cet argument renforce le point de vue traditionnel et correct des syndicats, selon lequel la première et la meilleure solution à l'insécurité est de ne pas mettre tous ses oeufs dans le même panier, mais d'acquérir, grâce au syndicat ou à l'association professionnelle, une base distincte et autonome de puissance et d'influence, pouvant être utilisée soit au niveau de l'organisme employeur, soit en dehors, pour susciter l'adoption d'une

législation appropriée. Il est significatif aujourd'hui que cet argument s'applique de plus en plus aux cadres, aux scientifiques et aux techniciens aussi bien qu'aux simplestravailleurs, et la réalité de ce phénomène est soulignée par les progrès rapides des associations de cadres et des associations professionnelles, enregistrés en chaîne dans les différents pays.

Il importe que le rôle du syndicat ou de l'association professionnelle soit suffisamment large pour traiter la totalité des principales causes d'insécurité.

J'ai étudié récemment les circonstances qui ont motivé l'arrêt de travail de six mois qu'ont connu les banques irlandaises en 1970, et qui a doté l'Irlande de l'un de ses rares record mondiaux. Il est apparu que l'un des facteurs - je ne dirai pas le plus important, mais son rôle est indéniable - qui ont contribué à créer l'atmosphère explosive qui a préludé à cette crise, a été l'échec de l'Irish Bank Officials'Association (Association Irlandaise des employés de banque), puissante, militante et sur d'autres plans efficace, à faire face à la révolution en cours dans les méthodes professionnelles et de gestion des banques, et l'impact de cet échec sur la sécurité tant psychologique que matérielle de ses membres.

Mais il est important également que l'accent ne soit pas mis sur la "base professionnelle" à l'exclusion d'autres modalités d'action. C'est particulièrement vrai pour ceux dont l'insécurité ne résulte point tant de l'emploi lui-même que du risque d'en être exclu. Les syndicats et associations professionnelles tendent à veiller beaucoup plus efficacement à l'intérêt de ceux qui se trouvent déjà à l'intérieur du cercle magique qu'à l'intérêt de ceux qui regardent du dehors. Unebataille de première importance devra être livrée dans les années à venir sur la manière de traiter les problèmes de surabondance apparente de main-d'oeuvre, par exemple les problèmes que pose

dès à présent la marée montante de la formation scolaire, et ceux qui se poseront quand la contestation de la course à la croissance commencera à gagner du terrain. Faudra-t-il les résoudre en privant certaines catégories comme les travailleurs plus âgés, les immigrants ou les femmes mariées de la possibilité de travailler, ou par des mesures plus positives? Celles-ci pourraient, comme je l'ai dit, consister à élargir les possibilités de travail ou à les partager grâce à des temps de travail plus courts et à des congés et autres interruptions plus longs. Elles impliqueront aussi, par exemple, la révision des systèmes de sécurité sociale et d'allocations familiales, de façon à affaiblir l'argument selon lequel le niveau de vie des familles ne peut être maintenu que si l'on donne la priorité absolue au souci de procurer au principal soutien de famille un emploi à plein temps ou même des heures supplémentaires.

Les syndicats devront certainement jouer un rôle dans cette bataille. Mais je ne crois pas, compte tenu de ce qu'ils ont fait jusqu'ici dans les pays des Dix, qu'ils soient capables à eux seuls de prendre avec assez de force la défense des exclus ou de ceux qui risquent de l'être. On ne saurait non plus, évidemment se fier entièrement aux patrons. En effet, en ce domaine comme en d'autres, les patrons, plus soucieux de sauvegarder dans l'immédiat la bonne marche de leurs entreprises que de réaliser des programmes à long terme, de satisfaire les besoins de l'économie dans son ensemble ou d'assurer la prospérité de groupes d'intérêts particuliers, ont tendance à se guider au jugé et à éviter toute position de principe et toute action dont la nécessité n'apparaît pas clairement dans l'immédiat.

II. (ii) Partage du revenu et de la richesse

Nous partirons ici de la simple observation qu'aucun Etat moderne ne peut assumer pleinement ses responsabilités d'orientation de l'économie s'il n'a pas défini une politique des revenus et de la richesse. Qu'il l'appelle politique des revenus ou non est une affaire de goût politique. L'actuel gouvernement de la Grande-Bretagne se refuse à avoir une politique des revenus. Mais cela ne l'empêche aucunement d'avoir une vigoureuse politique des revenus, dont les négociateurs ont senti le poids dans un certain nombre de domaines.

En outre, une politique des revenus et de la richesse ne peut être limitée à des mesures de redistribution par le biais de la fiscalité ou des prestations sociales, laissant le soin de la distribution primaire du revenu et du capital aux seules forces du marché. Celles-ci produiront une certaine distribution et un certain taux de croissance des revenus et de la richesse, mais la nature de cette distribution dépendra des paramètres qui déterminent le fonctionnement du marché. Pour comprendre pourquoi les écarts de revenus entre différentes industries, sociétés et occupations sont ce qu'ils sont, et pourquoi les rémunérations changent, il faut examiner non seulement les vastes mouvements qui affectent l'économie nationale ou le système de l'offre et de la demande sur certains marchés de l'emploi, mais aussi un certain nombre d'éléments tels que les suivants :

- les limites imposées aux forces du marché par la coutume, les usages et les prévisions relatives aux écarts dans l'éventail des salaires et à l'établissement de rapports équitables entre les salaires payés pour les différents emplois et secteurs, ainsi que par les marges de tolérance admises au-dessus et au-dessous de ces limites.

- les limites imposées par un système d'oligopole ou le contrôle délibéré des marchés de la production ou de l'emploi.

- les hypothèses incorporées dans la pratique des négociations dans certaines firmes ou certains secteurs, concernant par exemple la négociation et la mise en oeuvre de systèmes de primes au rendement. Une étude britannique montre que ces éléments étant connus, il est possible de prévoir de façon assez précise la dérive des salaires dans une firme ou un secteur.

- les prévisions sur les augmentations des prix et des rémunérations. Ces derniers temps, il est apparu moins aisé que dans le passé de prévoir le taux d'accroissement des salaires et des rémunérations en se fondant uniquement sur la demande et l'offre sur le marché du travail, ou sur ces deux facteurs et sur le mouvement des prix. Certes, ces facteurs expliquent en partie l'augmentation, mais celle-ci doit, pour une large part, être expliquée par d'autres voies.

On ne saurait se contenter de traiter les lois du marché par le mépris. Une fois atteintes certaines limites, qui diffèrent d'un pays à l'autre, les forces de l'offre et de la demande s'imposent d'elles-mêmes. Mais ces limites sont larges et laissent une certaine marge de choix. Pour une économie ou une entreprise données, il est exclu qu'il existe un régime de rémunération ou un degré d'inégalité qui soit seul compatible avec la survie de cette économie ou de cette entreprise et le maintient de sa compétitivité. C'est aux responsables des décisions qu'il appartient de choisir, avec une grande marge de liberté et en adoptant, soit le point de vue de l'efficacité, soit celui de la responsabilité sociale, entre plusieurs options : éventail de salaires plus ou moins resserré ou étalé, marges d'écart

plus ou moins étroites ou larges entre les différents emplois et les différents secteurs; politique propre à encourager ou à décourager la pratique du travail aux pièces et des primes de rendement; il leur appartient également de déterminer le taux d'inflation salariale qui peut être toléré.

Dans certains cas, les responsables des décisions seront les dirigeants de la firme ou de l'industrie. Mais de nombreux problèmes dans ce domaine ne peuvent être résolus qu'au niveau de chaque économie envisagée dans son ensemble, voire, lorsque la balance des paiements est en cause, au niveau de l'Europe dans sa totalité ou du monde. Les principes économiques de Keynes et de Pigou s'appliquent ici comme ailleurs. Des décisions non coordonnées en matière de rémunérations peuvent aboutir et aboutissent effectivement à l'inflation. Elles peuvent se traduire par un éventail de rémunérations que, les individus, de toutes les classes sociales, considèrent comme inéquitable - comme l'a montré une récente enquête en Irlande[1] - et qu'ils eussent rejeté s'ils avaient eu le choix. En pareil cas, il peut être plus facile de modifier l'ensemble du système que de laisser aux différents employeurs et aux syndicats l'initiative de l'ajustement dans chaque cas d'espèce; car l'employeur qui modifie les écarts de salaire de sa propre initiative risque de se rendre impopulaire en défavorisant au moins quelques-uns des membres de son personnel par comparaison à des agents de qualification similaire employés dans d'autres entreprises. Les transactions nécessaires pour faire approuver une réforme étendue des systèmes de rémunération peuvent éventuellement inclure des éléments tels que, par exemple, des modifications de la fiscalité ou des prestations sociales - qui échappent au contrôle des négociateurs ordinaires - . Souvent, les informations qui pourraient encourager l'action de secteurs industriels ou d'entreprises particulières, par exemple les informations sur les contrats de productivité ou sur les effets secondaires des systèmes de rémunération fondés sur les résultats, circulent d'une entreprise à l'autre moins vite que la situation d'un pays donné ou d'une industrie donnée ne l'exige, et une action au niveau du pays ou du secteur industriel peut se révéler nécessaire pour en accélérer la diffusion.

---

(1) H. Behrend, A. Knowles et J. Davies, Views on Pay Increases (Opinions sur les augmentations de salaires) (deux documents) Economic and Social Research Institute, 1970.

Les opinions sur la politique des revenus divergent considérablement en Europe, tant à l'intérieur de chaque pays que d'un pays à l'autre, et il n'est ni probable ni souhaitable, compte tenu de la variété des traditions et des problèmes nationaux, que des politiques uniformes soient établies à l'échelle des Dix. Mais, comme je l'ai dit, aucun pays ne peut se passer d'une politique des revenus et de la richesse - je reviendrai à la richesse dans un moment - et cette politique ne peut être confinée dans des limites étroites. L'une des leçons de la politique des revenus à ce jour est qu'il n'est ni utile ni possible de séparer, par exemple, une politique dirigée contre l'inflation salariale de politiques destinées à résoudre les problèmes des bas salaires, des prix, des écarts injustifiés, du chômage ou des pensionnés. J'ai déjà suggéré, et l'avenir confirmera cette prévision, qu'un moment viendra où, la croissance ayant ralenti son rythme, nous n'aurons plus à notre disposition un gâteau extensible dont chacun pourrait exiger une part supplémentaire sans priver ses convives de celle qui leur revient.

Au-delà de ces considérations qui intéressent chaque pays individuellement, la politique des revenus affecte également les relations de chaque Etat avec ses voisins. Il est difficile de concevoir comment une union monétaire et fiscale européenne pourrait fonctionner avec succès si les Dix n'ont pas des politiques coordonnées - et non pas, comme je viens de le souligner, identiques - en matière de revenus et de richesse. L'une des principales tâches des institutions européennes est de contribuer à créer ce réseau coordonné de politiques des revenus et de la richesse, dans un domaine qui présente encore à maints égards un caractère cahotique et expérimental. Je reviendrai ci-dessous, à propos du partage du pouvoir, sur les problèmes pratiques que posent les négociations pour la mise au point d'une politique des revenus et les mesures à prendre pour qu'elle soit effectivement appliquée.

Pour être efficace, une politique des revenus doit comprendre une politique de la richesse. Il est apparu de plus en plus clairement ces dernières années que dans les conditions actuelles, aucun

système de distribution de revenus ne sera accepté à la longue s'il n'est associé à un système acceptable de propriété du capital, et notamment du capital-actions de l'entreprise, avec les droits de vote et le droit fondamental et illimité au partage des profits qu'il comporte.

Jusqu'à une époque récente, toute discussion sur l'élargissement de la propriété du capital, et notamment sur la détention d'actions par les travailleurs, portait fatalement d'une part, sur les voies et moyens à mettre en oeuvre, d'autre part, sur la question de savoir si une telle politique répondait à un besoin réel. Actuellement, le choix du système approprié à chaque cas reste évidemment important, mais il n'est plus contesté que des systèmes praticables puissent être mis en oeuvre. Il y a des systèmes à l'échelle de l'entreprise, d'autres à l'échelle nationale, des systèmes traditionnels tendant à encourager l'accession à la propriété ou (comme les Savings Certificates britanniques), des systèmes d'épargne à long terme par le canal d'organismes d'Etat, des systèmes plus nouveaux et plus variés comme, en Allemagne, la loi DM 624 et les différents plans établis par voie de négociations collectives, ou, en France, le décret du 17 août 1967 sur la participation des salariés aux fruits de l'expension des entreprises. Il existe une impressionnante panoplie de systèmes, et il ne fait plus aucun doute aujourd'hui que ceux-ci répondent à un besoin. A un certain moment, la campagne en faveur des projets de participation au capital était menée essentiellement par les employeurs et les milieux politiques du centre et de la droite mais ne jouissait, même chez ces derniers, que d'un soutien minoritaire. Les mouvements ouvriers paraissaient plus intéressés à la taxation ou à la nationalisation de la richesse qu'à sa répartition directe entre les travailleurs. Mais aujourd'hui, le soutien accordé par les employeurs à cette idée a considérablement augmenté dans un certain nombre de pays, et un nombre croissant de syndicats et de mouvements politiques ouvriers commencent à s'intéresser activement

au partage direct. Le parti travailliste britannique, jusqu'ici l'un des moins bien disposés à cet égard, examine actuellement des systèmes du type proposé il y a quelque temps par les syndicats en Allemagne.

Il va de soi que les motivations des différents groupes intéressés à une politique de la richesse diffèrent. Mais d'une façon générale, l'élément moteur a été la prise de conscience de deux faits qui conditionnent le fonctionnement des économies modernes. L'un de ces faits est la vitesse à laquelle le capital est tenu de s'accumuler, le caractère massif de cette accumulation et son effet sur la distribution des revenus aussi bien que de la richesse. Le problème de la distribution de la richesse n'est pas simplement un héritage du passé dont on peut disposer à loisir. Sa genèse est un processus continu, et il doit être traité au fur et à mesure qu'il se pose. Le second fait à considérer est la nature sociale d'une fraction importante de cette accumulation. En effet, celle-ci représente, pour une large part, non pas une renonciation personnelle qui justifierait une revendication personnelle évidente de participation à la propriété de la part des investisseurs individuels, mais l'affectation par des organes sociaux de fonds sociaux provenant soit d'impôts, soit (ce qui revient presque au même dans des conditions d'oligopole) de marges bénéficiaires prélevées sur l'ensemble de la population, et qui sont le résultat du travail de la société toute entière. Compte tenu de ces faits, on a pris plus nettement conscience de l'impossibilité d'aboutir à une distribution socialement acceptable des ressources personnelles, et par conséquent à la paix sociale, par de simples marchandages sur la répartition des revenus ou par la taxation de la richesse accumulée dans le passé. Il faut prévoir également une politique qui s'applique à l'accumulation présente de richesse. Mais de quel type devra être cette politique? Les questions auxquelles il faudra répondre dans les années à venir sont au nombre de quatre.

(a) Quel est le but recherché? On peut distinguer deux objectifs généraux : améliorer la distribution de la richesse, ce qui inclut une action visant à familiariser les individus avec les avantages de la propriété du capital et les problèmes qu'elle pose, et à leur donner les moyens de contrôle qui sont le complément nécessaire de la propriété, notamment une participation au contrôle des entreprises par le biais de l'actionnariat ouvrier. L'objet de l'actionnariat ouvrier est-il le partage de la richesse ou l'obtention d contrôle? Les implications pratiques diffèrent considérablement. Un petit investisseur, envisageant l'usage optimal de ses ressources personnelles, recevra généralement le conseil de disperser ses intérêts. Il désirera en tout état de cause leur conserver une certaine flexibilité et modifier ses investissements comme ses conseillers le lui indiquent; et, en général, il préfèrera agir individuellement ou tout au plus comme membre d'un club fondé sur l'adhésion volontaire. Si, en revanche, l'objet de l'actionnariat est de constituer un paquet d'actions suffisamment important et concentré entre les mains des travailleurs pour assurer à ceux-ci une part importante du contrôle de l'entreprise, ou tout au moins pour diriger leur attention vers la rentabilité de leur propre firme, il sera sans doute nécessaire de limiter la liberté des travailleurs de disposer de leurs actions, et peut-être grouper leurs droits de vote en créant à cet effet un organisme fédéicommissaire (trust) ou tout autre institution appropriée. J'estime pour ma part qu'il existe d'autres moyens, et probablement meilleurs, pour obtenir la participation des travailleurs au contrôle et les intéresser activement à la vie de leur entreprise. Le premier objectif de l'actionnariat ouvrier, ainsi que tout autre politique de la richesse, devrait être d'optimaliser la distribution de la richesse, non seulement en multipliant le nombre de petits investisseurs, mais aussi en encourageant ces derniers à répartir leurs intérêts, comme ils doivent le faire pour obtenir des résultats, et en leur fournissant les moyens nécessaires.

(b) Qui doit bénéficier d'une telle politique? Il serait manifestement injuste que les travailleurs d'entreprises qui réalisent des bénéfices, notamment dans les secteurs où ces bénéfices sont largement réinvestis, reçoivent en sus de leur rémunération une part de capital, qui ne pourrait être attribuée aux agents des services publics et autre organismes ne réalisant pas de bénéfices. La question qui se pose ici est une question de voies et moyens. La solution consiste-t-elle à transférer à un organisme de gestion fidéicommissaire (trust), créé pour le secteur qui ne réalise pas de bénéfices, une partie du capital disponible pour être réparti entre les salariés des entreprises qui font des bénéfices? Ou bien à émettre des actions ou des certificats de participation au capital fondés sur le revenu réinvesti des entreprises publiques qui ont de tels revenus? Existe-t-il encore d'autres solutions?

(c) La politique suivie doit-elle être individuelle ou collective? Une politique tendant à une répartition plus large de la propriété du capital aura toujours comme principal objectif d'encourager la propriété privée, notamment de maisons ou d'épargne personnelle. Mais souvent, un choix devra être fait entre la propriété privée, la propriété coopérative ou la proriété pleinement collective. En ce qui concerne la propriété fondée sur du travail, ce choix se posera particulièrement à propos de la propriété des fonds de pension et du capital des sociétés. Les fonds de pension peuvent être contrôlés par les employeurs, par un organisme indépendant, selon le système coopératif par les participants à un fonds, ou selon un système de conventions collectives. Le système peut prévoir des possibilités plus ou moins larges d'option individuelle concernant les cotisations et les prestations. Le fonds peut simplement verser des pensions, le capital restant entre les mains du fonds, ou transférer une partie ou (comme dans le régime auquel j'appartiens moi-même) la totalité de l'avoir actuariel au retraité lui-même. Le capital des sociétés passé entre les mains de petits investisseurs peut être mis à leur disposition individuelle ou bien, qu'il soit ou non représenté par des titres nominatifs, être détenu et administré par un fonds de gestion fidéicommissaire (trust fund). Un certain nombre d'organisations syndicales ont déjà fait savoir qu'en ce qui concerne le capital des sociétés, elles préféraient

son transfert à un fonds de gestion national - ou à plusieurs fonds pour éviter le monopole - à la propriété individuelle. Dans la mesure où le capital des sociétés est transféré aux individus, une autre question se pose : comment régler, de façon à prévenir tout risque, le rythme de l'évolution vers une propriété personnelle entièrement libre, compte tenu de la nécessité d'éduquer les nouveaux actionnaires et d'éviter la dispersion du capital?

(d) Jusqu'où faut-il aller, et à quel rythme? Dans le passé, les politiques tendant à une distribution plus égale de la propriété du capital, notamment du capital-actions des sociétés, ont occupé une place modeste et marginale. Avec les outils nouveaux et plus puissants disponibles aujourd'hui, par exemple la technique utilisée dans le décret français du 17 août 1967 - combinée éventuellement avec la proposition du parti libéral britannique tendant à inviter les sociétés à racheter et à transférer chaque année aux travailleurs un petit pourcentage de leur capital émis - il serait possible en une génération de convertir toutes les grandes entreprises en quelque chose d'assez semblable aux communes yougoslaves ou, si l'on préférait laisser la liberté aux petits investisseurs d'investir là où ils le veulent, et de disperser leurs intérêts, de faire d'eux à tout le moins l'élément prédominant du marché des capitaux.

Il n'y a aucune raison ce craindre qu'un glissement du marché des capitaux en direction du petit investisseur entraîne une pénurie de capital. Une part substancielle de l'épargne des petits investisseurs continuera à être de type institutionnel et pourrait être non seulement maintenue, mais accrue. Une forme de petite épargne classique et particulièrement attrayante pour l'investisseur consiste en cotisations à des fonds de pension. On peut démontrer que cette source de capital est capable en elle-même d'une expansion suffisante non seulement pour approvisionner le marché des capitaux mais pour le suralimenter. Il n'y a aucune raison de supposer que l'attribution des profits industriels et commerciaux réinvestis à de petits propriétaires réduise leur volume, et l'on peut trouver à la fois dans les types classiques de petite propriété, par exemple parmi les cultivateurs et petits commerçants, et dans les communes yougoslaves, des indices prouvant qu'une telle politique peut entraîner la demande d'un accroissement simultané des bénéfices et des investissements. Le passage d'une

forte concentration à une dispersion de la propriété ne porte pas non plus nécessairement atteinte à la survie de l'économie de marché, que ce soit sous une forme capitaliste ou, comme en Yougoslavie, sous une forme socialiste. Je vois dans le cas de la Yougoslavie un exemple de large dispersion de la propriété, puisque, bien que l'actif d'une entreprise yougoslave reste propriété sociale, la loi attribue les bénéfices qu'il procure aux membres de l'entreprise.

Il reste à répondre à la question : puisque l'équilibre entre la concentration et la dispersion de la propriété peut actuellement être intégralement modifié, jusqu'où désirons-nous aller effectivement dans cette voie? Si la réponse est que nous désirons aller loin dans cette direction, d'autres questions d'ordre technique se posent quant à la façon de faire fonctionner un marché des capitaux où le petit investisseur prédomine. Quels types d'institutions faudra-t-il, par exemple, pour que l'actionnaire puisse effectivement se faire entendre des dirigeants, étant donné que le petit actionnaire n'a guère d'autres moyens d'influence que de disposer de ses actions sur le marché? Comment le marché des valeurs peut-il être mieux organisé pour répondre aux besoins du petit investisseur? Au niveau général de l'Europe, des questions se poseront sur la façon de résoudre le cas de sociétés internationales ou européennes soumises à des règles différentes concernant la dispersion de la propriété. L'harmonisation, ou au moins la coordination de ces règles sera d'une importance marginale, aussi longtemps que l'impact des règles elles-mêmes sera marginal. L'impact que j'envisage ici pourrait être très considérable. Mais la première question est la question cruciale. Nous pouvons opérer une révolution dans le régime de propriété du capital : la désirons-nous? Pour ma part, je répondrai résolument "Oui".

Quel que soit le chemin choisi, il est clair que les projets et la politique des entreprises en matière de bénéfices et d'investissement échaperont de plus en plus à la responsabilité exclusive des propriétaires et directeurs pour tomber dans le domaine de la négociation et de la décision politique, que ce soit au niveau de l'entreprise elle-même, à l'échelon de la nation ou de l'Europe entière. Il convient d'en tenir dûment compte et de passer de la comptabilité traditionnelle des profits et pertes, où le profit est traité comme une catégorie particulière et les autres types de revenus - salaires, rémunérations, impôts ou contributions aux entreprises de la communauté - comme des coûts, en une comptabilité basée sur la valeur ajoutée nette, où toutes ces catégories apparaissent comme des parts du revenu net de l'entreprise après déduction des paiements aux fournisseurs de matériels et de services, et devraient toutes faire l'objet d'un programme et d'une négociation sur pied d'égalité.

II. (iii) Partage du pouvoir, y compris le rôle du dirigeant et le problème des objectifs de la société

Je pars ici de l'hypothèse que les quatre phénomènes généraux dont j'ai fait état au début du présent rapport indiquent, pris isolément ou collectivement, deux tendances. L'une va vers l'accentuation de la participation des travailleurs, à tous les niveaux, au contrôle des conditions et des décisions qui régissent leur travail. L'autre tend à fonder la participation non pas simplement sur la consultation mais sur une connaissance réaliste, sur l'usage et l'institutionalisation du pouvoir. Le besoin accru de diversité et de choix et la résistance à la standardisation et à la bureaucratie tendent manifestement à faire prévoir l'accroissement de la participation. Tel est également le cas pour l'accentuation de la qualité et notamment du contenu humain de la vie, y compris le droit à la responsabilité et à la participation. Les individus seront, comme je l'ai

dit, de moins en moins disposés à s'en laisser imposer par l'argument que l'efficacité matérielle doit primer, et que la participation doit être contenue parce que contraire à l'efficacité. Comme il est peu probable que la tension et les conflits sociaux aillent s'atténuant, il est vraissemblable qu'à l'avenir la poussée vers une participation accrue s'exercera tout aussi vigoureusement, peut-être même plus vigoureusement encore qu'à présent, dans le sens d'un partage du pouvoir par voie de négociation et de réglementation légale. Et la pression en faveur d'une harmonisation vers le haut impliquera sans doute, comme il est apparu d'ores et déjà dans le projet de statuts d'une société "européenne", que les innovations et les progrès réalisés en matière de participation dans un pays quelconque se propageront très vite dans les autres pays.

Avant d'aborder les domaines particuliers où le développement de la participation peut se révéler nécessaire, je formule une remarque générale. L'une des leçons du passé, qui risque de se vérifier davantage encore à l'avenir, est que c'est une erreur de traiter les modalités et les problèmes de la participation distinctement les uns des autres, ou de raisonner en termes d'alternative. Il s'agit de bâtir un système, d'établir ce que les Allemands appellent d'un mot admirable la "constitution de l'entreprise" (Betriebsverfassung), et de trouver place dans celle-ci pour des éléments qui pourraient être contradictoires mais qui, traités correctement, sont complémentaires. Il ne s'agit pas de choisir entre une négociation nationale ou sectorielle et une négociation à l'échelon de l'entreprise; comme je l'ai déjà avancé, les deux sont nécessaires. Il ne s'agit pas de choisir entre des procédures librement choisies et des procédures statutaires. On peut discuter des rapports qui doivent exister entre celles-ci, mais il est de plus en plus clair que là aussi, les deux sont nécessaires. Il ne s'agit pas d'opter pour une représentation au conseil d'administration ou au conseil d'entreprises ou par l'intermédiaire des délégués syndicaux d'entreprise,

ni de choisir si les représentants des travailleurs doivent être désignés parmi les salariés d'une entreprise ou venir de l'extérieur. Comme je l'ai démontré dans mon étude sur le droit allemand des sociétés et la co-détermination (Company and Corporation - One Law?), ce qui a fait l'efficacité des systèmes allemands de représentation des travailleurs, c'est la multiplicité et l'entrelacement des différents canaux de représentation utilisés et non pas chaque élément en soi. Dans les premières années de la co-détermination en Allemagne, il est apparu que cela était compris instinctivement, sinon toujours très clairement, par les travailleurs, qui faisaient fi des distinctions légales et tendaient à attacher l'étiquette Mitbestimmung à l'ensemble du dispositif.

La question n'est pas non plus d'être fidèle à l'entreprise ou au syndicat, que la question soit posée du point de vue de l'entreprise, irritée par l'intervention des syndicats, ou du point de vue des syndicalistes, irrités par des administrateurs prétentieux. L'expérience et les études faites montrent que ce sont précisément les travailleurs qui s'intéressent depuis le plus longtemps et le plus activement à la représentation dans l'entreprise qui manifestent la plus grande fidélité à la fois au syndicat et à l'entreprise. Et enfin, il n'y a pas d'alternative entre la collaboration pacifique et la contestation. La collaboration risque de ne pas être franche et constante si elle n'est pas basée sur une reconnaissance mutuelle des droits respectifs.

De même, toute lutte pour le pouvoir, tout système de relations qui n'aboutit pas à une collaboration pacifique pour résoudre les problèmes d'intérêt commun, sont stériles et destructifs.

Il est utile de diviser en deux secteurs principaux le champ des réflexions sur le partage du pouvoir qui solliciteront notre attention au cours des années à venir. L'un de ces secteurs est la participation au niveau de l'usine et de l'entreprise, y compris le contrôle des décisions "économiques" à tous les niveaux, jusqu'à celui du Conseil d'administration, et les questions connexes relatives aux objectifs de la société, au rôle des dirigeants et au syndicalisme des cadres. L'autre est l'intégration verticale et horizontale : le lien entre la participation aux niveaux inférieurs et celle aux niveaux supérieurs dans une même entreprise ou entre différentes unités d'entreprises; entre la participation dans une société holding, nationale ou multinationale, et la participation dans ses filiales; entre les négociations et autres arrangements au niveau des sociétés et entreprises d'une part et les accords nationaux de l'autre, y compris les marchandages sur la politique nationale des revenus.

(A) Participation à l'échelon de l'usine et de l'entreprise : le contrôle et le dirigeant

Lorsqu'on réfléchit aux tendances futures de la participation au niveau de l'usine et de l'entreprise, il est utile d'établir une distinction entre un vaste domaine relativement peu controversé, où existent des coutumes nationales bien établies de tendance plus ou moins convergente, et où des améliorations sont continuellement introduites, et un ensemble de problèmes connexes qui ne sont pas résolus ou sont fortement controversés.

Jusqu'à il y a quelques années, il y avait une nette différence entre les systèmes de représentation existant à ce niveau en Grande-Bretagne et en Irlande d'une part et chez les Six d'autre part, différence aggravée du côté anglo-irlandais par une ignorance aussi épaisse que les brouillards de la Manche. Le système anglo-irlandais était basé essentiellement sur des accords collectifs réglant des questions de procédure aussi bien que de fond, et sur une représentation syndicale (qui, en Grande-Bretagne, était assurée surtout par les délégués d'usines et, en Irlande, encore essentiellement par les permanents syndicaux) plutôt que sur les conseils d'entreprises et autres organes similaires. Les activités des conseils d'entreprise existant revêtaient généralement en principe un caractère consultatif et restaient nettement distinctes de l'exercice du pouvoir, qui restait l'affaire des négociateurs syndicaux . La représentation à l'échelon du Conseil d'administration suscitait peu d'intérêt. Le caractère du système anglo-irlandais de relations industrielles était essentiellement volontaire. Il n'était fait appel à une autorité légale que pour combler les lacunes, par exemple fixer les salaires à la semaine, et dans un but de promotion et d'encouragement plutôt que de réglementation. Le rôle des tribunaux du travail et des "statutory enquiries" (enquêtes ordonnées par la loi) était strictement limité. Les "cols blancs" tendaient à être syndiqués dans le secteur public, mais très peu dans le secteur privé, et pratiquement pas dans le cas des cadres. Les systèmes de relations industrielles des Six différaient considérablement les uns des autres, notamment en ce qui concerne les fondements de l'organisation syndicale, le rôle du syndicat dans l'usine ou l'intérêt manifesté dans les différents pays pour la représentation des travailleurs au Conseil d'administration, mais, dans leur ensemble, ils s'écartaient plus encore sur tous ces points des systèmes britanniques et irlandais. Des deux côtés de la Manche, un intérêt croissant se manifestait pour la motivation des individus au travail, la constitution de groupes de travail et, d'une façon générale, les relations humaines dans le travail. Mais ce courant revendicatif, au lieu de se fondre dans la représentation officielle

assurée par les syndicats et les conseils d'entreprise, progressait souvent en marge de cette représentation et parfois en conflit avec celle-ci.

Actuellement, comme je l'ai fait remarquer antérieurement, une nette convergence se manifeste sur toute la ligne. Les Six commencent à mettre l'accent sur le rôle du syndicat dans l'usine et sont moins enclins à faire disparaître le syndicat derrière les conseils d'entreprises prévus par la loi et autre dispositifs similaires. La tendance n'est pas à redonner la primauté aux conseils d'entreprises, bien au contraire. Mais ces pays ont évolué vers une représentation à deux canaux comme celle usitée en Grande-Bretagne, comportant côte à côte un conseil d'entreprise et un dispositif syndical de négociation à l'échelon de l'usine. Simultanément, en Grande-Bretagne il y a eu un mouvement en direction opposée, un développement du sentiment, à la fois dans les milieux travaillistes et parmi les spécialistes en relations industrielles, qu'un canal unique était préférable; ou, si l'on estimait devoir maintenir deux canaux, qu'au moins ils devaient être utilisés par une seule catégorie d'individus, les délégués d'usines, qui sont les représentants réels et effectifs des travailleurs. Des deux côtés de la Manche, un certain intérêt se manifeste pour l'établissement d'un lien, selon les modalités déjà mises en oeuvre dans les expériences de Thorsrud en Norvège, entre le rôle représentatif des syndicats ou des conseils d'entreprises et l'évolution vers les groupes de travail autonomes.

Par la loi de 1971 sur les relations industrielles, la Grande-Bretagne a donné aux relations industrielles un cadre légal beaucoup plus rigide que dans le passé. Elle s'est dotée d'un système de tribuneaux du travail, et ladite loi permet, sans toutefois l'exiger, d'imposer aux sociétés et aux secteurs industriels des procédures légales de négociation et de consultation. Un intérêt nouveau se manifeste dans la gauche, moins peut-être pour une représentation au sein du Conseil d'administration, que pour une représentation plus forte des travailleurs à tous les niveaux de la hiérarchie où

des décisions clés sont prises. Les syndicats de "cols blancs" sont de plus en plus puissants. Le brouillard qui empêchait de voir l'autre bord de la Manche est en train de se dissiper, et non seulement les syndicats, mais aussi des organismes comme l'Institute of Personal Management (notamment dans son rapport de 1971 sur la participation des travailleurs en Europe occidentale) font à tout le moins des efforts pour découvrir quelles sont les procédures utilisées outre-Manche.

Le degré de convergeance ne devrait pas être exagéré. Les systèmes de relations industrielles des différents pays d'Europe conservent leurs propres caractéristiques et, comme je l'ai déjà avancé, continueront à le faire. Néanmoins, la convergence entre eux va son chemin et s'intinsifiera. Les phénomènes évolutifs qui s'y manifestent, comme l'intérêt croissant pour les groupes de travail autonomes ou la récente révision dans un certain nombre de pays des dispositions légales régissant les Conseils d'entreprises et les droits des travailleurs à l'information, continueront également à se développer. Dans des domaines de ce genre, le problème des institutions de la Communauté est simplement d'aider les processus évolutifs à faire leur chemin, et non de leur imposer une direction.

Entretemps cependant, deux autres domaines constituent des foyers de controverse, où des positions communes doivent encore être définies. L'un, que j'examinerai sous le prochain titre, est la relation entre la représentation au niveau de l'usine, associée à un système de groupes de travail autonomes (le pouvoir dans l'usine), et la représentation aux niveaux plus élevés de l'entreprise plurale ou internationale, ainsi qu'à ceux de l'industrie, de l'économis nationale ou de l'Europe dans son ensemble. L'autre est la question du contrôle des politiques générales et des décisions "économiques" des dirigeants, soit au niveau du Conseil d'administration soit plus bas,

question à laquelle se rattachent les problèmes du rôle des Conseils d'administrations, des dirigeants et des cadres supérieurs qui sont directement sous leurs ordres.

Le second problème qui se pose dans le second cas concerne la forme du contrôle exercé sur le dirigeant responsable, et notamment sur le directeur et chef d'entreprise, par toutes les catégories intéressées à l'entreprise, y compris les actionnaires. Il ne faudrait pas oublier les paroles admirables de la commission Jenkins sur le droit britannique des sociétés lors de la discussion de propositions tendant à instaurer un contrôle démocratique de la gestion par les actionnaires :

> "Il peut être théoriquement souhaitable que les actionnaires disposent de moyens plus efficaces pour faire entendre leur voix dans la gestion de leur société ... A cela on peut objecter que la gestion correcte, voire la gestion pure et simple des affaires d'une société ne peut être assurée autrement que par un conseil d'administration disposant d'un degré raisonnable de liberté pour prendre les décisions qu'il estime les meilleures dans l'intérêt de la société."
>
> (Rapport de la commission pour le droit des sociétés, Cmnd, 1949, HMSO 1962 par. 14).

La commission Jenkins était loin de vouloir priver les actionnaires du contrôle de leurs soviétés; la plus grande partie de son rapport tendait à accroître ce contrôle. Mais, dans l'intérêt même des actionnaires, la forme de ce contrôle doit être compatible avec la liberté de manoeuvre des directeurs et dirigeants, dont dépend la prospérité de la société ainsi que de ses actionnaires. Les actionnaires eux-mêmes ne sauraient tolérer le gouvernement d'un comité ou l'ingérence dans les décisions des entrepreneurs et dirigeants, de personnes qui n'ont pas l'expérience de la vie quotidienne d'une entreprise.

Il est clair que nous voulons une gestion efficace, des entrepeneurs dynamiques, une direction unifiée de chaque entreprise, et l'indépendance des syndicats vis-à-vis des dirigeants. La plupart d'entre nous, libéraux ou socialistes, veulent également une économie de marché efficace, un régime accordant l'importance voulue au profit et un système de propriété décentralisée (pas nécessairement privée), où les droits et le rôle social de la propriété décentralisée seront respectés. Il y a actuellement suffisamment d'expériences qui montrent que la réalisation de ces objectifs n'est pas assurée uniquement par le type traditionnel d'organisation, où le contrôle de la politique générale et, particulièrement, économique, d'une entreprise incombe exclusivement aux capitalistes privés ou à l'Etat ainsi qu'aux dirigeants. Il existe une véritable controverse sur la question de savoir si les industries allemandes du charbon et de l'acier ont mieux servi le consommateur, l'actionnaire et les travailleurs sous un régime de co-détermination paritaire qu'elles ne l'eussent fait dans d'autres circonstances, mais il faudrait déformer les faits pour prouver qu'elles les ont servis moins bien. Il y a eu de nombreux signes de dynamisme et d'efficacité dans les communes yougoslaves, ainsi que dans les kibbutzim et les entreprises contrôlées par les syndicats de l'Histadrut en Israël. Je suis en train d'étudier des cas de gestion efficace en Irlande, et, parmi les exemples les plus frappants durant ces dernières années, je découvre, opérant sur des marchés où la concurrence est forte et à une échelle importante selon les normes de n'importe quel pays, les entreprises de conditionnement de la viande et de commercialisation des produits de laiterie de certaines coopératives agricoles. Dans tous ces cas, l'exercice d'un contrôle paritaire ou complet par les salariés, les syndicats, les communautés locales ou les coopératives de producteurs s'est révélé compatible, non seulement avec le fonctionnement d'entreprises efficaces et dynamiques, mais avec les lois d'une authentique économie de marché.

Il est certain que le profit est un critère essentiel pour apprécier la bonne marche d'une entreprise, qu'il s'agisse de servir efficacement les consommateurs, de donner aux salariés la sécurité de l'emploi, des perspectives favorables de carrière et de bonnes conditions de travail, ou d'assurer aux actionnaires des dividendes toujours accrus. Mais c'est en fait également que, si l'on examine les tests de performance utilisés habituellement par exemple dans une commune yougoslave, on découvre que le profit, au sens d'une maximisation des liquidités disponibles pour accroître à court ou à long terme les revenus des membres, constitue seulement l'un des objectifs envisagés. Les autres peuvent être la réduction de la tension dans le travail et l'amélioration des conditions de travail, l'épanouissement personnel et professionnel des membres ainsi que l'amélioration des possibilités locales d'emploi, la mise en oeuvre de de services sociaux et la contribution aux dépenses pour l'agrément de la localité ainsi qu'au développement local et régional, ou simplement les réalisations techniques et scientifiques ou la croissance économique, considérées comme des fins en soi.

Mais il n'y a pas incompatibilité entre ces deux constatations. D'une part, une commune ou une entreprise à but non lucratif doit encore, dans les économies capitalistes occidentales, gagner sa vie sur un marché. Elle doit au moins être capable d'honorer ses engagements externes, et d'éviter ainsi le déficit. Si elle désire de plus amples ressources pour ces autres objectifs, elle doit faire un bénéfice suffisant pour en couvrir le coût. Et d'autre part, bien qu'il y ait dans les entreprises capitalistes occidentales des groupes et des individus pour qui le profit est le principal ou même le seul objectif, ceux-ci risquent dans les conditions actuelles de se trouver rapidement en difficultés même s'ils font des bénéfices, s'ils oublient qu'une entreprise est une société réunissant plusieurs groupes d'intérêts, et que ces autres groupes ne collaboreront avec elle que si elle veille à réaliser aussi leus propres objectifs, soit externes (pollution, environnement), soit internes (sécurité d'emploi et valorisation du travail). Ainsi que j'ai déjà eu l'occasion de le dire, mon

impression, en tant que professeur enseignant les techniques de gestion, est que, si les sciences du comportement humain et les méthodes quantitatives ont été le thème central de l'enseignement de l'économie de gestion durant la dernière génération, les responsabilités sociales de l'entreprise seront le thème central de la prochaine génération. Ce n'est pas là le fait du hasard, ni simplement d'une tendance à l'altruisme. La société impose à l'entreprise de nouvelles normes, dont les responsables de la gestion et ceux qui les forment sont tenus de s'inspirer. Le monde occidental s'oriente vers la responsabilité sociale sans renoncer pour autant au profit et à l'économie de marché, tandis que l'Europe de l'est va vers l'économie de marché sans abandonner ses objectifs socialistes .

Il serait difficile aujourd'hui de prétendre sérieusement que partager le contrôle d'une entreprise avec les travailleurs est incompatible avec les droits et les usages de la propriété privée et décentralisée. L'une des traditions les plus anciennes du secteur privé lui-même est l'association dans laquelle l'un des partenaires apporte son capital et l'autre son travail ou son habileté professionnelle. La participation des travailleurs au contrôle "économique" n'est pas non plus incompatible avec un système de relations entre le syndicat et la direction préservant l'indépendance des parties. Nous avons actuellement élaboré des formules montrant comment les deux éléments peuvent être réconciliés. L'harmonisation semble notamment avoir été réalisée avec beaucoup de succès dans le cadre du plan de la British Steel Corporation prévoyant la nomination de directeurs du personnel à la division de la production. Il existe des formules permettant de maintenir l'unité du pouvoir directeur d'une société, tout en y incorporant ou en y laissant parvenir l'influence des travailleurs ainsi que des actionnaires. L'Allemagne a opté pour une combinaison d'un conseil de surveillance et d'un organe exécutif unifié de caractère professionnel. Les Pays-Bas ont préféré un conseil de commissaires unifié constitué par coopération, où les travailleurs aussi bien que les actionnaires ont le droit de proposer ou de refuser des candidats.

Et il existe dans plusieurs pays des exemples de réussites montrant comment il est possible d'intégrer la représentation au conseil d'administration dans l'ensemble du réseau de représentation des salariés (conseils d'entreprises et syndicats) et d'éviter que cette représentation reste isolée dans les nuées.

Que nous manque-t-il encore? Quel est l'objet de notre contestation? Les éléments d'une solution, ou plutôt de plusieurs solutions adaptées aux circonstances dans chaque pays ou industrie, ne manquent pas. Mais alors que les relations entre les actionnaires et les organes directeurs ont été soigneusement mises au point et mises en oeuvre depuis des générations, les dispositions nécessaires commencent seulement à être prises en ce qui concerne la participation des travailleurs au contrôle des entreprises. Un seul pays, l'Allemagne, possède déjà une longue et solide tradition dans ce domaine. Le premier effort concerté à l'échelon européen pour se mettre d'accord sur un statut de l'entreprise incorporant cet élément a été le débat sur la société européenne, lequel s'est lui-même limité pour la plus large part aux Six. La principale tâche à laquelle nous devrons faire face dans ce domaine au cours des prochaines années n'est pas de procéder à des recherches et des expériences ni de discuter de principes. Pour les raisons que j'ai déjà indiquées, nous pouvons tenir pour certain que la demande de participation effective au contrôle des entreprises persistera et s'intensifiera, et nous avons d'ores et déjà une idée assez nette des dispositions qui pourront être prises à cette fin. Le problème actuellement est d'assembler les éléments déjà disponibles en une constitution pouvant s'adapter à chaque pays et, si nécessaire, à chaque cas.

Je ne veux pas minimiser la difficulté de cette entreprise ni celle qu'il y a à tenir compte à la fois de la complexité de ce type de réglementation et de la diversité des conditions d'application et des intérêts en jeu. Mais au moins, il s'agit d'une tâche pratique, concrète, et il devrait être possible à présent de s'affranchir de cet échange stérile d'idées générales sans fondement opposées

à d'autres idées générales, qui a été si courant dans ce domaine dans le passé. Pour contribuer à hâter la marche vers cette nouvelle phase de réalisation concrète, voici une demi-douzaine de remarques rapides.

Nous pouvons mieux comprendre aujourd'hui que dans le passé le rôle d'un dirigeant et les conditions qu'il doit réunir pour s'en acquitter. Il doit être plus que dans le passé un "politicien", c'est-à-dire un individu capable de comprendre et de réconcilier les intérêts divers qui sont en jeu dans son entreprise, et de diriger par la participation plutôt que par voie autoritaire. Il est également dans une plus large mesure un "employé" qui a besoin du soutien de son propre syndicat. En ces temps de fusion, de révolte des actionnaires et d'excédent soudain de personnel, je n'exclurais pas même les directeurs de ce phénomène. Mais il possède toujours - et tous l'admettent actuellement - les deux caractéristiques de base qu'il a toujours présentées. Il est, tout d'abord, membre ou chef d'une équipe de direction, et non pas investi d'une fonction de représentation. Sa nomination peut être approuvée par les porte-parole de tel ou tel intérêt, mais il n'en n'est pas pour autant un représentant. Le débat sur le rôle du directeur du travail dans les industries allemandes du charbon et de l'acier a eu le mérite particulier de clarifier ce point. Le directeur du travail est actuellement considéré par tous comme étant essentiellement un cadre de l'entreprise dont la nomination est soumise à des formalités spéciales, et non pas essentiellement comme représentant des syndicats. Comme les autres cadres, il sert l'entreprise et non pas certains intérêts en son sein. Deuxièmement, autre élément non moins important, les cadres, tout comme les autres salariés, continuent à avoir besoin d'une sphère d'autonomie individuelle qui ne soit limitée, ni par des règles ou des directives arrêtées sans nécessité, ni par le pouvoir des comités.

(ii) L'idée d'un conseil de surveillance est essentielle pour l'établissement de relations correctes entre les cadres et les représentants des salariés ou d'autres catégories. Pour que ces représentants puissent exercer un contrôle effectif, ils doivent être en mesure d'être pleinement informés, d'être consultés sur les décisions importantes, et, le cas échéant, d'agir pour obtenir le départ d'un cadre, mais ils ne peuvent avoir le droit d'imposer au cadre les vues d'un quelconque comité ou de le priver de sa nécessaire autonomie. Quoiqu'il en soit, le mécanisme réellement utilisé pour la mise en oeuvre de ces objectifs ne doit pas être nécessairement un conseil de surveillance, même au niveau le plus élevé de l'entreprise. Ce peut être un comité de concertation faisant appel aux syndicats, un comité du personnel ou un comité d'entreprise, peu importe, pourvu que l'organe retenu dispose de pouvoirs appropriés suffisamment étendus. La structure et la fonction des conseils varie d'un pays à l'autre et d'une entreprise à l'autre, et il peut en être de même pour les dispositifs de participation à l'échelon du conseil d'administration comme aux autres niveaux.

(iii) Comme les syndicats britanniques le soulignent à juste titre, le contrôle des décisions et des politiques "économiques" des cadres par les employeurs ne s'impose pas seulement, ni peut-être essentiellement, au sommet. Un bon exemple du point de vue des syndicats est l'introduction dans la British Steel Corporation de directeurs du personnel (employee directors) au niveau de la division de production. En un sens, il semble souhaitable d'appliquer l'idée d'un conseil de surveillance ou d'un système de directeurs du personnel du type retenu par la British Steel Corporation, au niveau de l'établissement ou même de la subdivision d'un établissement. En revanche, si l'on regarde non pas vers la base mais vers le sommet d'une entreprise, l'expérience montre qu'il n'y a pas de niveau auquel la représentation des travailleurs cesse d'avoir un sens. Il est difficile de prendre au sérieux l'objection de l'Union des Industries de la Communauté

européenne à l'introduction du conseil d'entreprise au niveau du holding dans la société européenne, pour la raison qu'il est "inconcevable" qu'un tel conseil puisse assumer des tâches "importantes et raisonnables" en faveur des travailleurs dans le groupe de sociétés contrôlées. Ce sont précisément les décisions capitales sur la mise en oeuvre des ressources, les relations commerciales entre les sociétés contrôlées et les critères de réussite, prises à ce niveau, qui risquent d'avoir les effets de la plus grande portée pour les travailleurs des entreprises et des pays où s'exercent leurs activités. Il est impossible d'ignorer le fait que l'échelon suprême d'une société n'est pas seulement l'endroit où de multiples décisions capitales sont prises, mais la cour d'appel en dernière instance pour les décisions prises aux niveaux inférieurs.

(iv) Je ne saurais trop répéter que la représentation des travailleurs à tous niveaux et quel que soit le degré de contrôle ou d'influence, doit toujours être considérée non pas isolément, mais comme élément d'un réseau global de représentation faisant appel à différents canaux : syndicats, représentation au conseil d'administration, conseils d'entreprise ou autres. La représentation à l'échelon du conseil d'administration ne perd pas sa pertinence par la simple raison qu'elle est inévitablement éloignée du travailleur ordinaire. Elle constitue un solide complément aux autres formes de représentation, mais n'a sa pleine utilité que si des liens efficaces la lient aux autres voies de représentation, à la fois à son propre niveau - par le syndicat - et aux niveaux inférieurs. Comme la Commission Biedenkopf l'a reconnu à juste titre pour l'Allemagne, tous les arguments militent en faveur de l'inclusion dans l'équipe représentant les salariés au niveau du conseil d'administration, à la fois des représentants du personnel de l'entreprise, pleinement informés des conditions qui y règnent, et d'un certain nombre de personnes venant de l'extérieur, qui ont un point de vue plus large et dispose d'une base de pouvoir indépendante.

(v) Le fait de reconnaître qu'une entreprise met en jeu plus d'un intérêt, et que des intérêts autres que ceux des actionnaires ont le droit de s'exprimer, comporte évidemment un certain nombre d'implications en ce qui concerne les informations que chaque entreprise doit fournir aux représentants de chaque intérêt et au public. Certaines de ces implications ont déjà trouvé leur expression dans la législation de divers pays relative aux sociétés et aux statuts des entreprises, ou, en Grande-Bretagne, dans la loi de 1971 sur les relations industrielles (Industrial Relations Act). Mais j'attire une nouvelle fois l'attention sur une autre implication dont j'ai fait état antérieurement : la nécessité d'évoluer d'une comptabilité basée sur les profits et pertes vers une comptabilité basée sur la valeur ajoutée, de façon à ce que les droits financiers de toutes les parties intéressés à l'entreprise, ce qui inclut la collectivité aussi bien que les salariés, soient traités sur un pied d'égalité.

(vi) Les systèmes de partage du contrôle de la gestion générale et des décisions économiques devront de toute évidence diffère selon la taille, le degré de développement et le type de marché des entreprises; la distinction entre la propriété publique et privée est à ce propos moins importante. La nécessité de mesures distinctes pour les groupes géants a fait l'objet de débats particulièrement approfondis en Allemagne. Je mets plutôt l'accent sur l'autre l'extrême : la nécessité d'un contrôle des travailleurs, même dans les sociétés familiales. J'assiste en ce moment, en qualité de vieux client, à la désintégration d'une entreprise familiale dont l'héritier, sans aucune faute de sa part, a montré que s'il était un second efficace, il n'était pas qualifié comme chef suprême. C'est un cas où il y aurait lieu d'appliquer la magistrature économique et sociale de Bloch-Laine[1] et de retirer à cet héritier son "permis de diriger". Mais il vaut également la peine de réfléchir au fait que l'origine du conseil de surveillance allemand était la nécessité, dans les sociétés en commandite. Le donner aux commandités la direction dont ils ont besoin,

---

(1) F. Bloch-Laine, pour une réforme de l'entreprise, Sévil, 1963, chap. III et VII.

tout en fournissant un "chien de garde" aux commanditaires, qui sont normalement exclus de la direction de la société. Une organisation similaire s'impose aujourd'hui dans les petites sociétés. Normalement, le "maître artisan" qui dirige généralement une telle société doit avoir la même liberté d'action totale qu'un commandité dans une société en commandite. Mais les salariés, de même que les autres actionnaires, doivent également avoir le droit non seulement d'être informés mais aussi, en dernier ressort, d'intervenir avant qu'il ne soit trop tard.

(b) Intégration verticale et horizontale de la participation

Des décisions ayant une importance et présentant un intérêt pour les travailleurs sont prises à tous les niveaux de l'économie ainsi qu'à tous les niveaux et dans toutes les parties d'une entreprise, et beaucoup de ces décisions sont ou devraient être mises systématiquement en relation les unes avec les autres. Aussi le réseau de participation, qu'il soit conçu sous forme de négociation, de consultation ou de participation directe comme membre à un organe de contrôle, doit-il les couvrir toutes, et cela dans un système intégré. Tel est le principe, qui relève du bon sens élémentaire. Le problème est de l'appliquer. Je fais à nouveau une distinction entre certains aspects qui peuvent exiger beaucoup de travail et de dures négociations, mais où il s'agit d'évoluer dans une direction bien définie en se fondant sur l'expérience passée, et un aspect capital qui appelle des décisions d'un type qui n'est pas encore généralement accepté.

Dans la première catégorie, j'inclus tous les aspects de l'intégration des systèmes de participation à l'intérieur de l'entreprise, l'intégration des groupes de travail autonomes au système de représentation par les délégués d'usines et autres, l'établissement d'un lien entre la représentaion à l'échelon de l'usine ou de la société et la représentation à l'échelon du groupe, y compris celle au niveau supérieur des holdings et des sociétés multinationales, ainsi que l'intégration et l'équilibrage de la représentation d'unité de même niveau dans chaque netreprise. Rien de tout cela n'est facile, ni dans une économie capitaliste, ni dans une économie socialiste. Il y a place pour de fortes divergences d'opinion quant aux méthodes. Cependant, bon nombre d'innovations sont en marche, et l'on assiste à des déplacements considérables des centres de gravité : on va vers le pouvoir d'atelier et la concentration à l'échelon de la société, et l'on s'écarte des négociations d'un type plus général que l'on trouve à l'échelon de l'industrie ou de la région. Mais aucun de ces aspects de l'intégration ne met en jeu des principes qui sortent et aillent au-delà du cadre des techniques traditionnelles de négociation collective et des autres formes de représentation, et pour tous, nous pouvons au moins nous baser sur quelques modèles. Le problème est d'étendre et de développer les pratiques existantes plutôt que de changer de cap et de s'engager dans des voies entièrement nouvelles.

Lorsque par exemple je lis un document de Monsieur Charles Levinson de l'International Federation of Chemical and General Workers' Unions sur la concertation et la participation dans le groupe multinational, ou que je suis d'autres travaux du secrétariat de l'OIC ou de l'ECFTU (CISL), ou le débat sur la représentation au sein de la Communauté européenne, je me rends compte, indiscutablement, qu'il existe un domaine sous-développé en matière de participation, où beaucoup de travail reste à faire. Comme le congrès des syndicats

britanniques l'a noté dans son rapport de 1970 sur les sociétés internationales :

> "Jusqu'à présent ... on ne saurait affirmer que la coordination internationale des syndicats constitue une force assez importante pour contrebalancer l'entreprise multinationale."

et en ce qui concerne :

> "La présentation aux sociétés multinationales, prises dans leur ensemble, de revendications mises au point dans une concertation internationale, et la coordination des tactiques à mettre en oeuvre pour faire aboutir ces revendications... Dans le monde tel qu'il est organisé aujourd'hui communément... nous sommes encore très loin du but."

Il reste fort à faire aux syndicats et aux employeurs. Les institutions internationales, notamment celles de la Communauté européenne, doivent encore élaborer un code de déontologie en matière de relations industrielles au niveau multinational, qui soutienne la comparaison avec ceux qui sont actuellement entrés dans les moeurs dans différents pays. Certaines dispositions de ce code pourraient avantageusement être empruntées au domaine du droit des sociétés plutôt qu'à celui du travail. Les syndicalistes pourraient par exemple prendre une intéressante leçon dans les dispositions de la loi allemande de 1965 sur les sociétés, qui exige d'une société holding, soit qu'elle donne aux actionnaires d'une compagnie comtrôlée des garanties légales contre la discrémination, soit qu'elle fasse annuellement rapport sur ses transactions avec la société contrôlée, particulièrement sur celles qui ne sont pas négociées sur pied d'égalité. Le droit aux garanties et aux informations de ce genre est précisément le type de sauvegarde dont ont besoin les travailleurs d'une société à usines multiples et particulièrement d'une société multinationale.

Mais dans tout ceci, nous restons sur un sol familier. La négociation, de même que d'autres formes de participation dans la société

multinationale, appartiennent fondamentalement à la même sphère que, la négociation et la participation dans des sociétés multiples de taille similaire d'un même pays, et l'on dispose déjà d'une assez bonne expérience, dont on peut tirer des enseignements. Il en va de même à l'autre bout de l'échelle : bien que peu d'entreprises puissent se vanter d'avoir résolu avec succès le problème de l'intégration des groupes de travail autonomes à la représentation syndicale traditionnelle, il est clair qu'il n'y a pas nécessairement contradiction entre les deux, et il existe au moins un certain nombre de modèles dont on peut s'inspirer.

Ce qui pose un problème différent et beaucoup plus ardu, c'est de reconcilier les prétentions des entreprises avec les besoins de l'économie et de la collectivité dans son ensemble, particulièrement en matière de politique des revenus. Lors de débats sur les rémunérations dans une société ou une branche, les négociateurs syndicaux du sommet et ceux de la base peuvent avoir des divergences d'opinion. Mais ils vont dans la même direction, à savoir vers la réalisation du règlement le plus favorable pour leurs membres, et la question est simplement de savoir quelle tactique employer. Lorsqu'on aborde cependant la politique des revenus, les négociateurs syndicaux à l'échelon national ou sectoriel peuvent se trouver et se trouvent régulièrement devant la nécessité, afin de maximiser le revenu réel et les perspectives d'emploi à long terme, de demander à leurs militants et membres au niveau de l'entreprise de renoncer aux gains à court terme que les employeurs seraient disposés à leur accorder. Avec ou sans politique des revenus, de nombreux employeurs (comme un certain nombre d'entre eux l'ont exposé lors de la conférence du National Institute of Economic and Social Research sur la politique britannique des revenus en janvier 1972) ne risqueront pas de leur propre initiative une fermeture de leurs usines pour s'opposer aux revendications inflationnistes que les conditions de leur propre marché leur permettraient de satisfaire. Pour les syndicats et les employeurs, particulièrement au niveau de l'entreprise, la politique des revenus est en contradiction directe avec les principes clés de la négociation collective ordinaire.

Une politique des revenus est plusieurs choses à la fois. C'est d'abord et surtout une politique des prix. Son premier objet est de juguler l'inflation en comprimant les composantes des prix, mais il peut être nécessaire de compléter par un contrôle plus direct sur les prix eux-mêmes. Elle doit tenir compte de tous les types de revenus qui entrent dans les prix, et des problèmes spécifiques de groupes particulier de bénéficiaires de revenus. Bien que, par exemple, la principale cause d'inflation des revenus réside généralement dans les revendications salariales plutôt que dans les profits, en pratique, une politique des revenus ne saurait être efficace, à la longue, que si les marges bénéficiaires, les dividendes et, désormais, également le niveau et la propriété des profits réinvestis sont réglementés tout comme les salaires. Les politiques des revenus ont été conçues pour faire face plus particulièrement aux soucis causés par l'augmentation moyenne générale des revenus, mais ne sauraient manquer d'être jugées en fonction de l'aide qu'elles apportent ou refusent aux petits salariés ou des faveurs qu'elles accordent aux riches. Sauf en un temps de crise nationale grave, elles n'ont une chance de réussite que si elles coïncident avec un climat général et une politique de progrès social. Dans le passé, j'aurais dit "dans un but de croissance"; mais pour les raisons que j'ai déjà exposées, il semble que ce "lubrifiant" d'un caractère particulier doive être moins utilisable à l'avenir que dans le passé, du moins dans la mesure où son objet est de permettre aux habitants des pays industrialisés de consommer une plus grande quantité de ressources physiques. Une politique des revenus doit être globale, différenciée, et suffisamment détaillée pour tenir compte d'une grande variété de circonstances dans des professions et des groupes particuliers. Elle doit être vécue effectivement à tous les niveaux, y compris celui de l'entreprise et de l'atelier, où des décisions significatives sont prises en matière de revenus. Quoi qu'il en soit, elle doit également être simple, facilement compréhensible et se révéler fondée sur des principes clairs et généralement acceptables.

Une politique présentant d'aussi multiples espects est fortement tributaire du soutien des employeurs et des travailleurs, car seuls les travailleurs de l'entreprise et de la profession considérée ont les connaissances requises pour appliquer les principes nécessairement larges et simples d'une politique des revenus avec suffisamment de flexibilité et en tenant suffisamment compte des circonstances locales. Mais une politique des revenus ne peut être confiée uniquement aux employeurs et aux travailleurs ou à leurs syndicats, car elle est trops souvent en conflit avec les intérêts particuliers des employeurs ou des travailleurs. Elle a par définition pour objet de contrebalancer les sollicitations dont sont l'objet les ressources de l'ensemble de la collectivité, et les employeurs et les syndicats, même collectivement, et plus encore individuellement, n'ont ni la motivation ni la largeur de vues qu'il faut pour mener une telle politique. Aussi le gouvernement doit-il entrer en scène non pas pour régler tous les problèmes en détail, mais comme troisième négociateur, et utiliser ses pouvoirs dans l'intérêt de la collectivité, en faisant en sorte que les syndicats et les employeurs jouent le rôle qui leur appartient en matière de politique des revenus, en dépit de leur répugnance.

Le principal enseignement tiré de l'application de politiques des revenus dans un certain nombre de pays est que les relations du gouvernement avec les autres parties à la politique des revenus doivent à la fois être limitées et être celles d'un véritable négociateur. Elles ne peuvent se réduire à la seule persuasion ni à l'exercice continu d'un pouvoir de coercition s'appliquant aux moindre détails. La persuasion est trop faible. Quant au pouvoir de coercition, il peut être et a été mis en oeuvre sous le socialisme du type stalinien. Dans une économie de marché et une démocratie, il n'est pas acceptable, sauf pendant de courtes périodes de crise grave. Il reste seulement la possibilité d'un système de relations dans lequel le gouvernement négocie avec les autres parties, sur la même base que n'importe quel autre type de négociation collective, pour obtenir leur coopération à la mise en oeuvre d'une politique dont le gouvernement ne devrait normalement pas assumer lui-même l'application dans les détails. Ce que le gouvernement désire, c'est l'accord des

employeurs et des syndicats, à tous les niveaux auxquels des décisions significatives sont prises en matière de revenus, pour définir et accepter d'abord un ensemble de principes clairs et généraux sur la politique des revenus, et administrer ensuite en détail la politique convenue, avec un minimum d'intervention directe de la part du gouvernement. Ce qu'il doit faire pour obtenir cet accord, c'est convaincre les autres parties - à nouveau à tous les niveaux - que le gouvernement peut leur assurer assez d'avantages et les menacer de sanctions assez graves pour qu'elles aient intérêt à réaliser cet accord.

Un argument particulièrement efficace consistera pour le gouvernement à convaincre les autres parties qu'en dernier ressort, il a la possibilité et la volonté d'imposer une politique, mais que, dans ce cas, il agira brutalement et selon des méthodes que les travailleurs et les syndicats préféreraient éviter; en un sens, plus les perspectives ainsi ouvertes seront désagréables, mieux cela vaudra. Les négociations collectives ordinaires sont fondées sur la possibilité de recourir à la grève ou au lock-out comme ultima-ratio; il est dans l'intérêt des deux parties que cette menace ne soit pas mise à exécution trop souvent, mais il faut qu'elle soit présente. Le gouvernement, lui aussi, a besoin pour mener à bien les négociations sur une politique des revenus de se doter d'une panoplie de moyens de dissuasion puissants.

Les gouvernements peuvent, s'ils le désirent, réunir tout un arsenal d'encouragements et de moyens de dissuasion. Certains de ces moyen ont un impact général au niveau national. A la fin de 1970, le gouvernement irlandais a imposé la reprise des négociations entre employeurs et syndicats, qui étaient dans l'impasse, et rendu possible un accord national très favorable entre patrons et ouvrirers pour la lutte contre l'inflation, en présentant un projet de loi sur les prix et les revenus dont les dispositions étaient fort désagréables aux deux parties, en montrant que sa menace était sérieuse, puis en retirant le projet dès que l'impasse fut surmontée et l'accord réalise. Un blocage des salaires est une autre menace très utile. On peut aussi envisager des négociations sur une politique propre du gouvernement en matière fiscale et sociale.

Mais des moyens de persuasion plus spécifiques sont également nécessaires, car le problème pratique de la politique des revenus est moins d'obtenir un accord national sur des principes généraux, que d'empêcher les industries et les entreprises de s'en écarter. Mon système préféré est un lourd impôt sur les salaires, payable en partie par les employeurs et en partie par les travailleurs, et dont seraient exonérées ou remboursées les entreprises qui sont en instance de fournir à un organe approprié du syndicat des employeurs, ou en dernier ressort au gouvernement lui-même, la preuve qu'elles ont respecté les normes de la politique des revenus. Il est dans l'essence même du système que la charge de la preuve n'incombe pas à un organisme externe quelconque, qui doit prouver qu'une entreprise a violé les normes, mais à l'entreprise elle-même, qui doit démontrer aux gardiens de la politique des revenus qu'elle a respecté lesdites normes. Mais il existe de nombreuses autres armes, les unes fiscales, les autres d'un autre genre. On peut refuser l'imputation des paiements excédentaires dans le calcul de l'impôt sur les osciétés, limiter les prix ou les primes de rendement, supprimer les subventions et les tarifs de faveur, retarder sans donner de justification les décisions du gouvernement et les services des administrations, attribuer soudainement à d'autres bénéficiaires les marchés publics. Un gouvernement déterminé à utiliser son pouvoir de négociation se rendra compte que les cartes ne lui manquent pas, pourvu qu'il s'organise pour les utiliser et apprenne à jouer ce jeu. Il y a beaucoup de bon sens dans la doctrine d'un premier ministre français d'il y a soixante-dix ans (dont les méthodes étaient moins attrayantes) : la République doit la justice à tous, mais ne doit des faveurs qu'à ses amis.

J'ai déjà dit qu'il est difficile de concevoir comment une union fiscale et monétaire européenne pourrait fonctionner sans un réseau de politiques des revenus couvrant l'ensemble des Dix. Il vaut la peine de considérer non seulement comment les institutions européennes peuvent aider de leur mieux à susciter de telles politiques

dans les différents pays, mais aussi quel usage elles peuvent faire de leur propre pouvoir de négociation, qui est considérable et qui s'accroît continuellement, pour soutenir ce processus, notamment en participant aux décisions intéressant la politique des revenus qui pourraient être prises à l'échelon européen, soit par voie de négociation entre employeurs et syndicats, soit directement par les directions des entreprises.

III. RESUME : TACHES INCOMBANT AUX INSTITUTIONS EUROPEENNES

Dans le domaine traité dans le présent rapport, les actions concrètes, même coordonnées ou harmonisées, continueront à se situer dans une large mesure au niveau de l'entreprise ou, au plus, au niveau national. Aussi le rôle des institutions européennes, publiques ou privées (UNICE, syndicats au niveau européen et Commission) sera-t-il essentiellement, comme je l'ai déjà dit, celui d'un jardinier aidant ses cent fleurs à éclore, chacune à sa manière et en son lieu. Ce rôle ne devrait pas être sousestimé. Certains d'entre nous, qui sommes venus tardivement à l'Europe, peuvent être mieux placés pour l'apprécier que ceux qui sont membres de longue date des Six. Dans les îles britanniques, nous avons ressenti récemment une étrange impression de stimulation et d'air frais par le simple fait que nous devions parler à nos voisins et prendre au sérieux leurs façons bizarres et particulières de résoudre des problèmes semblables aux nôtres. Mais j'ai évidemment mentionné aussi un certain nombre de problèmes, comme les négociations collectives à l'échelon européen, ou même la politique des revenus, dans lesquelles la Commission ou les organisations européennes des travailleurs ou des employeurs doivent être directement impliquées. Je termine mon exposé par un résumé de ces deux types de problèmes et des conditions dans lesquelles ils doivent être résolus.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapports n° 5

ÉVOLUTION DES BESOINS COLLECTIFS ET PRIVÉS DE LA SOCIÉTÉ EUROPÉENNE : OPTIONS D'AVENIR ET PERSPECTIVES QUI EN RÉSULTENT POUR L'INDUSTRIE

Rapporteurs

P. Huvelin
C. Delacourt-Smith
G. Ruffolo

Conférence «Industrie et société dans la Communauté européenne»
Venise 1972

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapports nº 5

ÉVOLUTION DES BESOINS COLLECTIFS ET PRIVÉS DE LA SOCIÉTÉ EUROPÉENNE : OPTIONS D'AVENIR ET PERSPECTIVES QUI EN RÉSULTENT POUR L'INDUSTRIE

Rapporteurs

P. Huvelin
C. Delacourt-Smith
G. Ruffolo

III/50/72-15/20/11/27-F

Conférence «Industrie et société dans la Communauté européenne»
Venise 1972

EVOLUTION DES BESOINS COLLECTIFS ET PRIVES DE LA SOCIETE EUROPEENNE : OPTIONS D'AVENIR ET PERSPECTIVES QUI EN RESULTENT POUR L'INDUSTRIE.

Rapport n° 5

P. HUVELIN

-•-•-•-•-•-

La montée des besoins collectifs constitue, dans tous les grands pays industriels, une des lignes de forces majeures du développement économique des dernières années.

Si la réalité du phénomène d'ensemble n'est pas contestable, il apparaît cependant que l'expression de "besoins collectifs" est floue, voire anbiguë et qu'un effort doit être tenté en introduction de ce rapport, pour délimiter, dans le contexte économique, social et politique de la société européenne d'aujourd'hui, le domaine de notre réflexion.

- Implicitement, l'intitulé de notre rapport comporte une définition des besoins collectifs par opposition aux besoins privés. Cette opposition paraît s'être affirmée au cours de la dernière décennie et tend à prendre rang parmi ces vérités premières qui façonnent les mentalités collectives.

Or, cette image contrastée des besoins de l'homme tend à masquer la complémentarité ou plus exactement l'interdépendance entre les besoins particuliers de chaque individu et ceux qui correspondent à des aspirations communes à l'ensemble d'une société ou d'un groupe d'individus. Il nous semble nécessaire d'insister sur le fait que besoins privés et besoins collectifs provoquent mutuellement leur apparition et le désir d'être satisfaits.

La diffusion de l'automobile, engendrant une pression collective pour le développement des infrastructures routières, est évidemment très caractéristique de cette interdépendance des deux types besoins. Les processus inverses pour être mois bien perçus sont

tout aussi exacts. A titre d'exemple, l'élévation rapide du niveau général de l'instruction, au cours des vingt dernières années est un phénomène qui peut être considéré comme appartenant au domaine des besoins collectifs; il est à la source du développement de la demande des biens et services culturels, type de besoins qui ne saurait à notre sens être assimilé à un besoin collectif et ressort bien davantage d'un besoin original et individualisé de chacun.

Il apparaît ainsi que l'idée d'une structure dichotomique des besoins ne saurait être retenue comme une caractéristique fondamentale; au contraire, le phénomène de l'évolution des besoins collectifs est complexe et ne peut être analysé isolément.

- Corollaire de l'opposition communément admise entre besoins collectifs et besoins privés, une distinction s'est établie entre les besoins exprimés et satisfaits par le marché et ceux qui échappent au jeu du marché et dont la satisfaction repose largement sur l'initiative et la responsabilité des pouvoirs publics avec, en tout ou en partie, un financement sur fonds publics.

Cette distinction correspond à une certaine réalité; le système d'économie de marché, tel que nous pouvons le voir fonctionner en Europe (ou aux Etats-Unis) n'est pas tendu vers la satisfaction des besoins collectifs. Le marché exprime mal certains besoins collectifs et l'entreprise privée, confrontée à un impératif de rentabilité économique est axé sur la satisfaction des besoins solvables du consommateur, tels qu'ils lui apparaissent, de façon effective ou potentielle, à travers le marché.

Cependant, il nous semble nécessaire de souligner les limites d'une telle distinction entre besoins privés et besoins collectifs.

Tout d'abord, du point de vue en question, les situations des différents pays membres de la Communauté Européenne ne sont pas totalement similaires : certains types de besoins satisfaits dans tel pays par une action déterminante de la puissance publique, le sont dans tel autre essentiellement par des initiatives privées, ou par des formules mixtes associant secteur public et secteur privé; il n'y a donc pas de règle rigide.

Même si nous écartons les exemples les plus contrastés, nous constatons pour certains besoins collectifs majeurs des différences très profondes dans la conception du rôle des pouvoirs publics. Ainsi les solutions adoptées en Grande-Bretagne et en France dans le domaine de la santé ne sont pas comparables : le Service national de santé anglais est entièrement financé par le budget de l'Etat et fournit à toute la population des prestations gratuites ; le système de sécurité social française qui n'exclut pas une médecine privée est alimentée par les cotisations des employeurs, des assurés et pour une faible part de l'Etat. ses services ne sont, dans bien des cas, ni tout à fait gratuits ni payés directement par les caisses de cet organisme. Le tableau ci-joint met en évidence la diversité des situations entre les 6 pays du Marché Commun.

Pays	Cotisations				Participation des pouvoirs publics		Divers	
	des assurés		des employeurs					
	1962	1968	1962	1968	1962	1968	1962	1968
Belgique	23	23	51	50	20	22	6	5
Allemagne	29	31	53	49	15	17	3	3
France	22	22	70	69	7	7	1	2
Italie	14	17	73	66	8	11	5	6
Luxembourg	20	23	48	40	22	28	10	9
Pays-Bas	37	39	44	46	9	6	10	9

Par ailleurs, dans les domaines où les fonds publics assurent la totalité du financement, cas par exemple de certains équipements collectifs, nous constatons que selon les pays la responsabi-

lité des décisions et la gestion des budgets se situent à des niveaux plus ou moins centralisés. A cet égard, l'importance du rôle des collectivités locales en Allemagne Fédérale contraste avec le système très centralisé d'un pays comme la France. A notre sens, il ne s'agit pas là d'une simple différence administrative, mais d'une différence dans la nature même de l'expression des besoins collectifs et des moyens de les satisfaire : dans le cadre de l'organisation administrative allemande, les besoins en équipements collectifs sont perçus de façon beaucoup plus directe, et les responsabilités sont exercées de façon moins diffuse que dans le système français.

- Enfin, certaines aspirations relativement récentes, mais qui tendent à s'affirmer dans l'ensemble de la société européenne, échappent largement à une définition des besoins collectifs fondée sur le critère de l'initiative et du financement publics. Nous pensons ici par exemple au problème de la revalorisation du travail manuel dans l'industrie ou, plus généralement, de l'épanouissement de l'homme dans la grande entreprise ; dans ce domaine, il est bien évident que sont en cause les responsabilités conjointes de tous les partenaires sociaux, et au premier chef celles des dirigeants d'entreprise.

En définitive, s'il paraît acceptable de retenir de façon pragmatique une distinction entre besoins collectifs et besoins privés, fondée sur le fait que la satisfaction des besoins collectifs échappe au jeu du marché, et comporte dans de nombreux cas un financement public, total ou partiel, nous soulignons qu'il s'agit d'une convention qui ne colle pas étroitement, avec la réalité, et qui recouvre des situations de nature différentes.

- Au surplus, l'idée directrice d'une réflexion sur l'avenir, est à notre sens celle d'une évolution permanente des besoins collectifs, ce qui exclut toute définition rigide et statique.

Nous voulons souligner ici que le contenu des besoins collectifs est étroitement lié au niveau de développement d'une société et ceci d'un double point de vue.

D'une part, le développement économique s'accompagne d'une extension permanente, sans cesse renouvelée, des besoins collectifs spécifiques de la civilisation industrielle et urbaine, depuis les infrastructures de base jusqu'à la préservation de l'environnement.

D'autre part, en liaison avec les progrès du développement économique, l'élévation générale du niveau de vie modifie ce que l'on peut appeler le "système de valeurs" d'une société. Ce phénomène fondamental transforme le champ des besoins collectifs : des nouveaux besoins apparaissent, d'autres perdent leur acuité. A titre d'exemple, la solidarité envers les plus défavorisés, ou plus généralement la recherche d'une moindre inégalité des chances, s'est affirmée comme un besoin collectif des sociétés avancées, au fur et à mesure de l'élévation du niveau de vie.

Ces remarques générales sur le caractère évolutif et complexe de la notion de besoins collectifs, nous conduisent à limiter le champ de notre analyse à la situation actuelle, en explorant un avenir relativement proche, de 10 à 15 ans, et en nous gardant de proposer, face aux problèmes d'aujourd'hui, des solutions rigides hypothèquant l'avenir.

QUELQUES HYPOTHESES-CADRE.-

L'évolution des besoins collectifs, et les "options d'avenir" dans ce domaine ne peuvent à notre sens être examinées en dehors de quelques hypothèses-cadre relatives aux grandes orientations du développement économique et social de la société européenne.

- La première de ces hypothèses concerne le maintien d'un objectif de croissance relativement rapide, celle-ci étant considérée comme un moyen privilégié d'assurer l'élévation du niveau de vie.

Nous n'excluons pas que le système de valeurs qui sous-tend cet objectif de croissance économique rapide, dynamisme, progrès techniques, création de richesses..... s'efface avec le temps, mais cette alternative ne nous paraît pas devoir être retenue à l'horizon d'une dizaine d'années. Ceci étant nous soulignerons avec force que le problème des pénalités de croissance d'ores et déjà posé, et ce colloque en est la preuve, estompera progressivement celui du rythme même de la croissance. Par ailleurs les instruments de mesure actuels du développement économique deviendront de plus en plus inadequates et à cet égard une très grande attention doit être portée aux efforts actuellement mis en oeuvre dans divers pays et au niveau de la communauté pour rénover les concepts de la Comptabilité Nationale : derrière une question de méthode se trouve en réalité un problème d'éthique qui peut se résumer en une question fondamentale : commentquantifierle progrès social ?

- En étant bien conscient des insuffisances de nos instruments de mesure actuels, et du fait qu'ils sont totalement inopérants pour appréhender les effets négatifs de la croissance il n'est pas inutile de rappeler quelques ordres de grandeur du développement économique

depuis la création du Marché Commun. Au cours des années 1968-1969 la croissance du produit national brut pour l'ensemble européen est de l'ordre de 70 %, ce qui correspond à une croissance par habitant d'environ 55 % ; dans le même temps la consommation privée s'est accrue de plus de 65 %, et par habitant de plus de 50 %.

Dans l'hypothèse que nous retenons, de la pousuite d'une croissance économique rapide, qu'il sera nécessaire de mesurer par des instruments profondément rénovés, nous devons souligner la permanence des besoins de consommation privée. A titre d'indication nous évoquerons les perspectives qui se dégagent des travaux menés en France à l'occasion de la préparration du VIème Plan, en en retenant les éléments les plus caractéristiques.

Sur une période vingt ans recouvrant les années 1965-1985, l'hypothèse centrale est celle d'un taux de croissance annuel des dépenses de consommation privée de 5 %, inférieur de 1/2 point environ à celle de la production intérieure brute, ce qui veut dire que ces dépenses sont multipliées par 2,6.

Dans cet ensemble la part des dépenses alimentaires décroit sensiblement avec cependant une augmentation relative de la part des produits "nobles" ou élaborés : le coefficient multiplicateur pour la période 1965-1975 est de 1,58.

Parmi les consommations non alimentaires, c'est la croissance du poste habillement qui est la plus faible avec un coefficient multiplicateur de 2,4.

Les dépenses d'habitation ou d'équipement du foyer croissent plus rapidement que la moyenne, elles sont multipliées par 2,9.

La croissance des dépenses de culture et de loisirs se situe également au-dessus de la moyenne, elles sont multipliées par 3,5.

Indiquons encore que pour certains secteurs où la satisfaction des besoins combinent un financement privé et un financement public, nous trouvons des taux de croissance très élevés.

C'est le cas des dépenses d'hygiène et de santé où le coefficient multiplicateur pour la période 1965-1985 est de 4,8 et des dépenses de transports et télécommunications avec un coefficient multiplicateur de 4,7.

- Une seconde hypothèse concerne la poursuite du mouvement d'industrialisation. Nous pensons que dans tous les pays membres de la Communauté, la politique d'industrialisation gardera une certaine prééminance.

Il importe ici de rappeler brièvement le rôle de l'industrie dans le développement économique et social. L'industrialisation n'est pas une fin en soi c'est un moyen d'atteindre un certain nombre d'objectifs économiques, sociaux et politiques. C'est essentiellement par le canal de l'industrie que les progrès actuels inclus dans le développement des sciences et des techniques se traduisent en progrès économiques. D'un autre côté l'industrie de chaque pays européen est largement exposée à la concurrence internationale. La conjugaison de ces deux données exerce sur toutes les activités industrielles une pression constante se traduisant par des progrès de productivité élevés et par une évolution des prix relativement modérée.

Par ailleurs, nous constatons que la part des recettes publiques en provenance de l'industrie et de la population industrielle est plus élevée que la part de l'industrie dans le produit national.

Le développement industriel peut ainsi contribuer à dégager des moyens de financement supplémentaires pour les besoins collectifs, en dehors de toute formule d'aggravation de la pression fiscale globale.

Il faut enfin souligner le rôle décisif que joue l'industrie dans l'atténuation des disparités régionales et plus généralement dans la création d'emplois répondant aux exigences de la compétivité.

Face à un objectif de progrès économique et social il n'y a pas à notre sens d'alternatives : la poursuite du développement industriel est la seule voie ; le problème est de canaliser ce développement pour mieux l'adapter aux aspirations profondes de la société d'aujourd'hui et pour préserver le cadre de vie et les richesses naturelles des sociétés de demain.

- Notre troisième hypothèse concerne les fondements du système économique de l'ensemble européen.

A cet égard nous nous placerons dans le cadre du maintien du système actuel d'économie concurrentielle. Nous soulignerons ici que la règlementation de la concurrence est inséparable du fonctionnement correct d'une économie de marché ; si la concurrence doit rester cette compétition ouverte qui est un facteur irremplaçable d'émulation et de progrès, une expérience constante montre qu'une concurrence anarchique peut devenir destructrice de richesses et génératrice de tensions sociales et politiques aussi bien à l'intérieur des Etats qu'entre eux. Nous sommes ainsi conduits à souligner l'importance des problèmes posés par la règlementation de la concurrence au niveau de l'ensemble européen.

- A côté de ces hypothèses générales, qui visent à replacer dans un cadre concret les problèmes posés par la montée des besoins

collectifs, il nous semble que les "options d'avenir" ne sauraient être définies en dehors de certaines contraintes du développement économique et qu'elles doivent en particulier respecter deux exigences.

La première est le rejet de toute formule aggravant les facteurs d'inflation. Nous voulons dire ici en particulier, qu'il ne nous paraît pas acceptable de suggérer des choix comportant implicitement l'acceptation d'une politique chronique de déficit budgétaire pour financer des équipements collectifs et sociaux ou des dépenses de transfert.

La seconde contrainte concerne le niveau de la pression fiscale totale. A notre avis, l'aggravation de la pression fiscale, conçue comme un moyen d'élargir les ressources financières destinées à la satisfaction des besoins collectifs, est une solution qui risque à moyen terme d'être largement inefficace.

Certes, à court terme, l'aggravation de la pression fiscale peut dégager des ressources supplémentaires pour financer des dépenses d'équipement, de fonctionnement ou de transfert. Cependant l'expérience prouve, qu'au-delà d'un seuil qui n'est pas loin d'être atteint aujourd'hui dans la plupart des pays européens, la pression fiscale décourage les initiatives qui sont à la source du dynamisme d'une économie ou entraîne une réaction de fraude contre laquelle il est difficile de lutter efficacement.

Nous nous fixerons donc comme contrainte le maintien de la pression fiscale globale à un niveau voisin de celui atteint aujourd'hui en soulignant que ceci n'exclut en aucune manière un aménagement interne des différentes impositions, en fonction d'objectifs à atteindre

dre pour une meilleure satisfaction de certains besoins collectifs. Cet aménagement appelle des choix politiques ; ceux-ci devront s'effectuer dans le cadre d'un nécessaire rapprochement des fiscalités entre les pays membres de la Communauté Européenne.

Il nous paraît donc souhaitable que le prochain programme à moyen terme de la Communauté soit le cadre d'une réflexion d'ensemble sur la répartition des prélèvements fiscaux et leur rôle de financement dans la satisfaction des besoins collectifs, afin de confronter les expériences de chaque pays, et d'essayer de dégager quelques orientations communes.

- Pour compléter cette rapide analyse des hypothèses que nous avons retenues, comme cadre général de notre étude, nous mettrons l'accent sur une donnée centrale : la poursuite de la construction européenne.

A cet égard nous pensons que la construction européenne suppose un certain accord sur les hypothèses précédentes. Ce point mérite certainement une réflexion approfondie et il doit être bien clair que l'originalité des positions de chaque pays face aux problèmes en cause constitue une source d'enrichissement mutuel. Cependant il est difficilement concevable d'imaginer les progrès de l'unité européenne si des divergences importantes se font jour sur le système économique de référence ou sur la politique d'industrialisation, si l'harmonisation des fiscalités se heurte à des positions de principe irréductibles, et s'il n'existe pas une certaine identité de position face au problème de l'inflation.

Ceci étant, retenant l'hypothèse de la poursuite des progrès de l'unité européenne nous soulignerons que les échanges entre les

membres du Marché Commun s'élargiront à des domaines nouveaux, non seulement les capitaux mais aussi les hommes. A cet égard le prochain programme de politique à moyen terme de la Communauté devrait réserver une importance privilégiée à l'examen des problèmes posés par la montée des besoins collectifs, examen que nous concevons comme une confrontation précise des situations existant dans les différents pays membres ; ceci suppose que soient mises en oeuvre et développées des études spécifiques débordant largement les cadres de la Comptabilité Nationale qui ne sont pas adaptés aux problèmes en cause.

Ce colloque constitue le point de départ de cette réflexion qui ne peut que s'ordonner autour d'une option centrale : orienter le développement économique vers une meilleure satisfaction des besoins collectifs.

*
* *

Etant entendu que par commodité d'analyse, nous retenons comme besoins collectifs, ceux dont la satisfaction échappe au jeu de l'offre et de la demande sur le marché et comporte dans de nombreux cas un financement public, total ou partiel, nous tenterons de dégager quelques lignes de force de la situation actuelle et des évolutions prévisibles à l'horizon de 10 à 15 années.

Dans le vaste champ des besoins collectifs, tels qu'on peut les saisir actuellement, nous pouvons semble-t-il distinguer plusieurs catégories de besoins qui correspondent à des évolutions sensiblement différentes.

PERMANENCE DES BESOINS COLLECTIFS TRADITIONNELS -

- Une première catégorie concerne les besoins collectifs traditionnels, caractéristiques de toute société organisée : défense nationale, ordre public et sécurité du citoyen, justice ...

Dans ce domaine l'évolution est étroitement liée au système de valeurs de la société dont nous soulignions plus haut l'importance. A titre d'exemple le problème de l'ordre public et de la justice repressive a pris au cours de la période récente une dimension nouvelle qui reflète les changements intervenus dans la conscience collective de la société.

Les choix politiques effectués dans certains secteurs, comme celui de la Défense Nationale ont à l'évidence des conséquences économiques très directes.

Néanmoins nous ne traiterons pas de cette fraction des besoins collectifs qui touchent au domaine politique et au domaine ethique. Simplement nous soulignerons d'une part la permanence de ces besoins : la défense, l'ordre, la sécurité, sont inhérents à toute forme de vie sociale quel que soit le pays ou l'époque, d'autre part le caractère évolutif du contenu de ces besoins en fonction du contexte moral social et politique. Il est bien clair que les options qui seront prises face à ce type de besoins collectifs contribueront de façon déterminante à façonner la société européenne.

LE CADRE DE VIE DANS LA SOCIETE INDUSTRIELLE ET URBAINE -

- Une seconde catégorie de besoins collectifs regroupe ceux qui sont engendrés par l'accélération des changements technologiques

et par la société industrielle et urbaine.

Il s'agit des infrastructures de toutes natures et notamment des transports et des télécommunications ; de l'aménagement urbain et de la localisation des lieux de travail ; de l'équilibre régional ; de la lutte contre les nuisances engendrées par la production et la consommation industrielle ; de la protection de l'environnement et du patrimoine culturel et artistique.

Cet ensemble de besoins collectifs liés au développement de la Société industrielle et urbaine correspond à un champ de pénuries et de raretés nouvelles plus ou moins aigues selon les secteurs et selon les pays. L'évolution constatée s'analyse comme une dégradation nette du cadre de vie où se conjuguent les coûts et les effets négatifs de la concentration et du progrès technique : pollutions, bruits, destruction de sites, allongement du temps et des dépenses consacrées aux déplacements domicile-travail.

La politique en matière d'équilibre régional et les problèmes posés par la protection de l'environnement, la préservation des richesses naturelles et la lutte contre les nuisances industrielles font l'objet de rapports particuliers ; il ne nous appartient donc pas d'aborder ces sujets au fond. Nous voulons cependant formuler une observation d'ordre général en ce qui concerne le problème de la pollution et des nuisances industrielles. Le redressement nécessaire de la situation actuelle, qui comportera inévitablement des charges financières pour les entreprises, sera d'autant plus rapide que des accords internationaux, soit généraux, soit au niveau des grandes branches d'activité égaliseront les obligations des entreprises. La coordination au plan communautaire des politiques de protection du milieu naturel est indis-

pensable pour éviter les distorsions de concurrence, elle peut et doit constituer un élément de progrès rapides et décisifs.

Sans aborder l'étude spécifique de l'évolution des besoins en matière de transports de télécommunication et d'aménagement urbain, qui sont traités dans des rapports particuliers, nous sommes conduits à nous interroger sur les mécanismes d'expression de la demande et d'ajustement de l'offre à la demande.

Qu'il s'agisse des besoins en matière de transports, de télécommunication ou d'aménagement urbain la demande trop souvent ne s'exprime que lorsqu'il y a carence grave : c'est ainsi par exemple que le problème de l'aménagement urbain se pose aujourd'hui sous la forme d'une organisation de l'encombrement des villes. La prise de conscience collective de la dégradation du cadre de vie dans la société urbaine se manifeste par une pression de l'opinion publique qui regroupe des aspirations souvent contradictoires et s'exprime très généralement en dehors de toute considération de coûts. Le système de financement par l'impôt des investissements et des services publics rompt aux yeux de ceux qui en sont le bénéficiaire le lien existant entre la satisfaction et le coût. L'intensité des besoins est lié dans de nombreux domaines au prix faible ou nul, système qui conduit à fausser les arbitrages nécessaires au niveau des pouvoirs publics comme à celui des consommateurs et à élargir à l'infini le champ des besoins.

Du côté de l'offre assumée par les pouvoirs publics force est de constater tout d'abord l'inélasticité des ressources par rapport à la demande. Par ailleurs l'offre en investissements ou en servic publics recouvre soit des monopoles de l'Etat soit des activités très largement abrités de la concurrence. Les arbitrages par nature diffi-

ciles échappent de ce fait aux contraintes de rentabilité et de gestion au moindre coût qu'impose un fonctionnement correct de la concurrence.

Plusieurs voies de recherche sont susceptibles de conduire à une amélioration des mécanismes d'adaptation de l'offre à la demande dans le domaine des besoins collectifs que nous avons défini précédemment.

Au niveau de la demande il semble tout d'abord nécessaire de recréer les éléments d'un choix entre la satisfaction des différents besoins : choix entre besoins collectifs et besoins privés, choix entre les différents besoins collectifs. Ceci suppose un effort de clarté au niveau des coûts et des prix assorti d'une véritable campagne d'information auprès de l'opinion publique. Celle-ci devrait se doubler d'un effort pour sensibiliser l'opinion aux problèmes de demain ; nous pensons à cet égard que pourraient être développées les études de prospective à long terme, notamment dans le cadre de la Communauté Européenne en s'attachant à explorer un large éventail de futurs possibles, sans exclure bien au contraire les "scénarios de l'inacceptable". L'objectif est ici de susciter une prise de conscience collective, qui reste encore confuse et fragmentaire de l'ampleur des enjeux et de stimuler les responsabilités de chacun.

Par ailleurs, il conviendrait de rechercher des structures susceptibles de permettre une confrontation des différentes aspirations. A cet égard les associations de consommateurs peuvent jouer un rôle non négligeable, mais on peut également penser que l'échelon administratif local constitue un cadre normal d'expression de la demande de la plupart des équipements collectifs, et un lien de dialogue entre l'opinion et les pouvoirs publics, les arbitrages (et la gestion) devant être selon les cas effectués à un niveau plus ou moins décentralisé.

Soulignons ici que la montée des besoins collectifs constitue en elle-même une condition éminemment favorable à ce dialogue, qui correspondrait par ailleurs à une aspiration encore assez diffuse, mais qui tend à s'affirmer, de participation du citoyen à la vie de la cité.

Du côté de l'offre, il nous apparaît nécessaire de viser à recréer dans certains domaines des conditions de concurrence et de compétition. Ceci veut dire que nous devons remettre en cause la gratuité ou le faible prix de certains services qui ressortent actuellement de la responsabilité et du financement publics. A cet égard, les expériences actuellement en cours dans certains domaines, comme les autoroutes, devraient être étendues à d'autres activités comme par exemple les télécommunications. Il s'agit ici à la fois de dégager l'Etat de certaines activités pour qu'il puisse se consacrer à des besoins nouveaux, de soumettre aux contraintes du marché de nouvelles branches de production et d'individualiser certaines charges collectives, quitte à subventionner directement les catégories de consommateurs les plus défavorisées.

En ce qui concerne le problème important des marchés publics, pour les marchés de travaux, il convient d'apprécier la situation de façon réaliste. En raison de la localisation des chantiers, il ne peut y avoir de concurrence internationale qu'au-delà d'un certain seuil, les marchés d'un montant inférieur ne pouvant véritablement mettre en concurrence que les entreprises favorisées par leur situation géographique. L'harmonisation au niveau communautaire des procédures de passation des marchés, n'a donc de sens économique que lorsque la concurrence peut s'exercer effectivement. Les mesures de publicité des appels d'offres peuvent favoriser le jeu de cette concurrence, mais il conviendra surtout de vérifier, au moyen d'un examen annuel des marchés publics dépassant un certain seuil, que les faits sont conformes au droit, c'est-à-dire que les offres d'entreprises étrangères ont été considérées selon les mêmes règles que celles des entreprises nationales.

En second lieu, les marchés publics de fournitures présentent la caractéristique d'être en prise directe sur l'industrie et de mettre hors circuit les mécanismes régulateurs du commerce. Ces marchés constituent dès lors une masse de manoeuvre couramment utilisée à des fins d'intérêt général, au premier rang desquelles figure la correction de la conjoncture et la politique industrielle au sens le plus large. Il n'est dans ces conditions ni vraisemblable, ni souhaitable que les gouvernements se déssaisissent de cet instrument aussi longtemps que la Communauté ne sera pas politiquement constituée et ne sera donc pas en mesure de poursuivre les tâches actuellement encore assumées par les Etats.

Il n'est pas exclu que, pour certains secteurs et pour certaines fournitures, les graves objections suscitées par l'actuel projet de directive sur la coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures, ne puissent être surmontées actuellement, ou se trouvent sans portée pratique.

C'est pourquoi l'application d'une telle directive devrait être sélective, et la détermination des secteurs où elle serait possible apparaît ainsi comme le premier objectif à proposer aux Etats. On pourrait également envisager que, dans une première phase, l'application reste purement facultative.

LES BESOINS DE L'HOMME DANS SES FONCTIONS DE PRODUCTEUR -

Une seconde catégorie de besoins collectifs liés au développement rapide de la société industrielle concerne les besoins de l'homme dans ses fonctions de producteur. Nous distinguerons ici deux domaines, d'une part les problèmes de la formation et de la mobilité professionnelles, d'autre part le problème de la revalorisation de certaines conditions de travail dans l'industrie et dans la grande entreprise.

Sur le premier point la conférence tripartite de Luxembourg a mis en lumière la nécessité d'une politique communautaire de l'emploi en raison des changements structurels rapides liés au développement industriel. Nous ne disposons pas des instruments permettant d'établir des prévisions détaillées de l'emploi à moyen terme et les progrès dans ce domaine sont limités par la rapidité et le caractère difficilement prévisible des changements qui interviennent dans une économie en croissance relativement rapide. Néanmoins il est possible et nécessaire de surmonter certaines déficiences de notre connaissance de l'évolution de l'emploi, en visant à combler les lacunes de l'appareil statistique, et en confrontant les études menées dans chaque pays ce qui suppose un effort de coordination des concepts et des définitions. A titre d'expérience, on pourrait tenter d'établir au niveau de la communauté, des prévisions d'évolution de l'emploi dans quelques branches, en déclin relatif ou au contraire en forte expansion.

Le problème de la mobilité professionnelle est étroitement liée à celui de la formation qu'il s'agisse de la formation des jeunes ou de celle des adultes. Les progrès considérables réalisés dans ce domainde dans un pays comme la France ont pris la forme de conventions collectives nationales qui donnent à chaque travailleur un véritable droit à la formation permanente, tandis que par ailleurs ont été mis en place divers moyens susceptibles d'assurer le recyclage de ceux qui se trouvent privés d'emplois. Cet exemple, parmi d'autres nous conduit à souligner que les mesures prises dans le cadre national devraient être prolongées par une politique communautaire visant à coordonner les initiatives nationales privées ou publiques : stages de longue durée pour les cadres et les jeunes travailleurs dans l'un ou l'autre des

pays européens, institutions européennes pour assurer la formation des enseignants ou celle de ceux qui leur sont confiés. Cependant l'efficacité des politiques mises en oeuvre dans ce domaine déborde les cadres règlementaires et les institutions ; elle est très largement fonction de l'évolution des mentalités. Il apparaît nécessaire de mener une action en profondeur pour sensibiliser l'opinion aux nécessités et aux avantages de la formation permanente et pour "motiver" ceux qui en sont les bénéficiaires ; cette action qui met en cause la responsabilité conjointe de tous les partenaires sociaux devrait trouver un appui auprès des divers corps enseignants.

En liaison avec l'accélération des progrès techniques et technologiques, s'affirme le besoin d'une revalorisation des conditions de travail ; cette évolution est particulièrement nette dans le cadre de la production industrielle, qu'il s'agisse dans celui d'un métier manuel ou d'une tâche d'encadrement et de gestion.

Ce besoin d'un meilleur épanouissement des facultés potentielles de l'homme dans son travail quotidien, tendra à passer au premier plan au fur et à mesure de la satisfaction des besoins privés de consommation, et en liaison avec l'élévation du niveau général de l'instruction et de la qualité de la formation professionnelle. Cette aspiration légitime est très souvent considérée comme un frein à la croissance, nous pensons au contraire qu'elle en constitue un élément de renouvellement dont l'importance ne fera que s'accroître au cours de la prochaine décennie.

La réduction des horaires de travail et la modulation de l'âge de la retraite en fonction notamment de la pénibilité de certains métiers constituent un premier élément de réponse, mais ne peuvent

être envisagées abstraction faite de leurs conséquences au niveau des équilibres généraux de l'économie. S'il est possible et nécessaire de définir dans ce domaine des objectifs communautaires à moyen terme, l'échelonnement dans le temps des mesures à mettre en oeuvre dépend du contexte national.

La seconde voie de recherche et d'action se situe dans le cadre de l'entreprise, conçue comme une cellule sociale où l'homme peut et doit trouver les conditions de son épanouissement et à cet égard il doit être bien clair que la période actuelle correspond à un élargissement des responsabilités du chef d'entreprise. Nous soulignerons ici l'importance décisive d'une politique d'information du personnel conçue comme un moyen d'éveiller le goût et le sens des responsabilités de chacun à quelque niveau que se situent ses fonctions dans l'entreprise. Cette politique prend un relief particulier lorsqu'elle concerne les cadres et la maitrise car elle doit précèder la participation à la préparation des décisions et la délégation des pouvoirs.

La revalorisation du travail manuel s'inscrit également parmi les préoccupations montantes de l'entreprise industrielle. Les expériences actuellement en cours dans tous les pays européens pour enrayer les inconvénients d'une mécanisation poussée, et aboutir à un enrichissement de certaines tâches manuelles, et notamment du travail à la chaîne, ne sont encore que des expériences-pilotes dont aucune n'a été décisive mais qui sont significatives d'une prise de conscience. Le bilan des efforts menés dans ce domaine devrait faire l'objet d'un examen dans le cadre du prochain programme de politique économique à moyen terme de la Communauté Européenne, afin de définir les grandes lignes des progrès souhaitables et possibles au cours des six prochaines années.

LA REDUCTION DES INEGALITES -

Une quatrième catégorie de besoins collectifs correspond aux politiques de réduction des inégalités des chances et des situations. Dans ce domaine l'évolution reflète le système de valeurs morales d'une société qui lui-même se modifie en liaison avec l'élévation générale du niveau de vie et les possibilités offertes par les progrès scientifiques et techniques. Nous trouvons ici, d'une part l'instruction, la santé et la sécurité sociale, le logement social ; d'autre part la politique en faveur des catégories qui restent en marge des avantages de la croissance économique, les personnes âgées, les handicapés ou qui sont placés dans les situations les plus défavorables, les travailleurs immigrés, les indadaptés professionnels.

Il semble également que si le développement de la politique d'aide au Tiers Monde réponde à des motivations très complexe, elle n'est pas sans lien avec l'élévation rapide du niveau de vie de la société européenne, qui a facilité une prise de conscience collective des responsabilités posées aux nations les plus riches par la pauvreté relative des pays en voie de développement.

Ce problème d'aide au Tiers Monde fait l'objet dans ce colloque

d'un rapport particulier, nous ne l'aborderons donc pas ici ; par ailleurs l'ampleur des problèmes en cause exclut une analyse exhaustive et nous nous limiterons à suggerer quelques orientations fondamentales.

La satisfaction des besoins collectifs dans le domaine défini ici correspond à l'un des phénomènes le plus complexe de la croissance économique, celui de la redistribution des revenus en fonction d'un ensemble de choix d'ordre moral, politique ou économique. Force est tout d'abord de reconnaître la pauvreté des connaissances dans ce domaine. Nous appréhendons le phénomène de la redistribution des revenus sous la forme de flux financiers. Nous en connaissons assez bien la source, fiscalité directe et indirecte, cotisations de sécurité sociale ; par contre nous n'avons que des indications globales sur les destinataires des ressources ainsi redistribuées, et la définition des objectifs à atteindre telle qu'elle est exprimée en termes financiers, dans le cadre par exemple des programmations nationales ou des budgets pluriannuels, n'a qu'une signification sociale très limitée. La carence des connaissances pèsera de plus en plus lourdement sur les choix et les arbitrages, et nous pensons qu'un caractère véritablement prioritaire devrait être accordé aux efforts à mettre en oeuvre pour surmonter cette difficulté. Deux axes de recherche paraissent s'imposer ici. Il faut tout d'abord établir de façon précise et concrète qui sont les bénéficiaires des flux financiers de la redistribution des revenus ; ce premier type d'étude est indispensable pour chercher ensuite des critères de mesure de l'efficacité des mécanismes de redistribution. Cet ensemble de données doit faire l'objet d'une large information et constituer le cadre où se développera la dialectique normale et souhaitable entre les partenaires sociaux ; cette dialectique doit conduire à la définition d'objectifs clairs qui engagent la responsabilité collective de toute la société et s'expriment au niveau des choix politiques.

Nous ne voulons pas minimiser ici la difficulté d'un tel effort

qui est à l'évidence considérable, ne serait-ce que parce qu'elle met en jeu des valeurs non mesurables et qu'elle implique une coordination des recherches menées dans plusieurs disciplines, économie et sociologie notamment. Néanmoins il nous apparaît que seul le progrès des connaissances dans le domaine en question nous permettra d'apporter des réponses à la question fondamentale des finalités de la croissance, que nous avons évoquée au début de ce rapport. Soulignons d'ailleurs que dans un certain nombre de pays, comme par exemple la France, dans le cadre de la planification, les recherches ont déjà fait des progrès importants ; une coordination étroite des travaux menés dans les divers pays constituerait à l'évidence un élément stimulant et un facteur de progrès rapide.

D'ores et déjà il semble que la technique du Planning Programming Budgeting, introduite en France sous le nom de rationalisation des choix budgétaires pourrait être plus largement développée. Cette méthode n'a qu'un intérêt partiel pour le domaine des besoins collectifs en question ici puisqu'elle permet seulement d'aborder les problèmes sous l'angle du calcul et de la rentabilité économiques. Néanmoins cet aspect du management des ressources publiques ne saurait être négligé. L'expérience prouve que les progrès dans ce domaine se heurtent à deux difficultés majeures, d'une part, la rigidité des structures administratives, d'autre part la formation des hommes, entendue au sens large de leurs capacités et de leur mentalité. Ces deux difficultés ne seront pas surmontées sans une certaine volonté politique qui pourrait être stimulée au niveau de l'Europe par une confrontation beaucoup plus systématique des expériences et par la mise en commun des moyens de formation des hommes.

L'évolution des besoins et les options à prendre dans le domaine de l'instruction et de l'éducation nationale ont pris au cours de

la période récente des dimensions nouvelles. Les critères d'efficacité antérieurs des actions publiques : prolongement de la durée de la scolarité obligatoire, accession d'un plus grand nombre aux études universitaires sont devenus moins significatifs, et le système d'éducation dans son ensemble est dans un état de crise chronique où s'affrontent les idéologies.

L'avènement de l'éducation de masse, en liaison avec l'évolution démographique et l'accession d'un plus grand nombre à l'enseignement secondaire et universitaire, s'est produit dans une période où les progrès des connaissances s'accéléraient. Il en est résulté au niveau des structures d'enseignement et du contenu des programmes des bouleversements considérables qui contrastent fortement avec les évolutions antérieures et constituent un premier élément de désarroi pour les enseignants comme pour les élèves ou les étudiants.

Par ailleurs si la croissance économique et la société industrielle exercent sur tout le système d'éducation une influence positive en offrant des choix élargis de métiers et de carrières et en élevant le niveau des qualifications, cette influence est aujourd'hui remise en cause pour deux séries de raisons.

D'une part il n'est plus possible d'extrapoler les tendances du passé qui assuraient aux diplômés des carrières conformes à leurs aspirations et adaptées à l'enseignement qu'ils avaient reçu ; il en résulte chez les étudiants un sentiment profond d'inquiétude quant à leur avenir professionnel.

D'autre part l'adaptation du système d'enseignement aux besoins de l'économie est ressentie comme une atteinte aux aspirations profondes de chaque individu et comme un élément de conservatisme politique et social.

La crise de l'enseignement revêt la forme d'un rejet par les jeunes générations de la société qui leur est proposée, rejet d'autant plus violent qu'il a sa source dans un sentiment d'angoisse devant l'avenir et c'est en ce sens que l'on doit parler d'une véritable crise. Le problème de la jeunesse est pour la société européenne une question d'importance capitale qu'il ne nous appartient pas ici de traiter à fond, mais qui doit prendre rang parmi les préoccupations les plus fondamentales de la Communauté.

Nous nous limiterons ici à évoquer quelques aspects partiels de la rénovation des systèmes d'enseignements. La situation actuelle impose à l'évidence des arbitrages en ce qui concerne le montant des ressources en hommes et en financement qui doivent être consacrées à l'éducation nationale. Parmi les alternatives possibles il semble nécessaire de privilégier un objectif d'amélioration de la qualité de l'enseignement, quitte à renverser la tendance à l'allongement de la durée moyenne des études. Cette orientation irait dans le sens de la politique de réduction des inégalités des chances et faciliterait une meilleure insertion des étudiants dans la vie active ; elle ne doit pas exclure, bien au contraire l'avancement de l'âge de la première scolarité qui joue un rôle déterminant pour les enfants appartenant aux catégories les plus défavorisées.

L'adaptation des filières de formation dans l'enseignement secondaire et universitaire aux opportunités de métier et de carrière implique une concertation et une recherche collective auxquelles l'industrie doit apporter sa contribution en développant les études de prévision d'emplois à moyen terme et en s'efforçant de mettre en lumière des critères de formation générale ou de qualification professionnelle. A l'évidence cette contribution de l'industrie ne sera efficace que si elle se situe au niveau européen, et plus précisément dans le cadre de la politique industrielle communautaire.

Dans ce domaine de la Sécurité Sociale entendue au sens large l'évolution des besoins correspond à des mécanismes complexes jouant en sens inverse qui tendent à accroître de façon indéfinie le champ des besoins.

D'une part la croissance économique permet une augmentation générale des revenus réels, c'est ainsi qu'au cours de la période 1958-1970, l'augmentation des revenus réels du travail pour l'ensemble des pays européens a atteint environ 70 % ; mais d'autre part avec l'élévation du niveau de vie les inégalités des chances et des revenus sont plus difficilement supportées ; enfin dans certains domaines qui touchent à des besoins vitaux de l'homme, comme par exemple celui de la santé, les progrès scientifiques et techniques joueraient naturellement en faveur des plus riches et au détriment des plus pauvres. Dans tous les pays européens nous constatons ainsi, parallèlement à l'élévation générale du niveau, une tendance à l'extension des politiques de réduction des inégalités que traduit par exemple l'évolution des dépenses de sécurité sociale en pourcentage du revenu national brut ou en pourcentage du revenu des ménages.

- Prestations de la Sécurité Sociale en % du revenu national net

Fonctions	Année	Allemagne	France	Italie	Pays Bas	Belgique	Luxembourg
Total des prestations de la Sécurité Sociale	1962	17,3	16,3	14,0	14,3	15,9	17,1
	1965	18,3	18,8	17,7	18,0	17,1	19,6
	1967	20,9	19,9	17,9	19,9	18,4	22,5
	1968	20,3	19,6	18,5	20,8	19,8	22,1

- Prestations de la Sécurité Sociale en % du revenu disponible (net) des ménages.

Fonctions	Année	Allemagne	France	Italie	Pays Bas	Belgique	Luxembourg
Total des prestations de la Sécurité Sociale	1962	19,5	17,7	15,0	17,5	16,7	19,2
	1965	20,2	20,6	18,8	21,8	18,2	22,4
	1967	22,4	21,7	19,3	24,3	19,8	24,2
	1968	22,3	21,6	20,0	25,4	21,1	24,3

Ces chiffres mettent en évidence à la fois un accroissement plus rapide que celui du revenu national, des transferts opérés par les différents systèmes de sécurité sociale et l'importance de ces transferts : près du cinquième du revenu national.

A l'intérieur de cette enveloppe globale les deux postes les plus importants sont la maladie, où en 1968 les prestations s'échelonnaient selon les pays entre 3,5 % et 5,5 % du revenu national, et la vieillesse de 13,9 % à 10,6 %. Si nous considérons à titre d'exemple ces deux postes, les besoins ne peuvent que s'accroître : les progrès dans le domaine de la santé contribuant d'ailleurs à accroître les besoins dans celui de la vieillesse. Face à cette tendance lourde d'accroissement des besoins couverts par la sécurité sociale tous les pays européens sont confrontés à des arbitrages liés à l'impossibilité d'ajuster les ressources financières aux besoins sans mettre en cause les équilibres généraux de l'économie.

Ces choix ressortent de la responsabilité des pouvoirs politiques, ils reflètent la conception de chaque pays dans le domaine de la solidarité, mais ils doivent à nos yeux constituer un des éléments directeurs de la société européenne. Sans vouloir rechercher une harmonisation inutile des arbitrages il semble que les problèmes de fond qui ne peuvent que s'aggraver à moyen terme devraient être abordés dans le cadre d'un rapprochement des systèmes de Sécurité Sociale.

*
* *

En conclusion de cet essai, pour prendre une vue d'ensemble de l'évolution des besoins collectifs, il nous apparaît que la

Communauté Européenne est un facteur éminement positif à une meilleure satisfaction des besoins dans la mesure où elle constitue un cadre permettant de confronter les succès et les échecs relatifs de chaque pays. Mais le renforcement de la Communauté suppose obligatoirement un certain accord sur les grands objectifs à atteindre dans ce domaine.

A notre sens il est illusoire de penser définir de façon précise et opérationnelle l'ensemble des options d'avenir de la Communauté qui permettraient d'assurer un équilibre durable entre besoins collectifs et besoins privés avant d'avoir amélioré nos connaissances relatives à l'efficacité sociale des mécanismes et des actions publiques mis en oeuvre dans les différents pays pour assurer la satisfaction des besoins collectifs. Nous sommes ainsi conduits à donner un caractère d'investissement prioritaire au développement des études et des recherches qui sont actuellement conduites au niveau national et qui devraient faire l'objet d'une première synthèse dans le cadre du prochain programme de politique à moyen terme.

Dans la situation actuelle où face à la montée des besoins collectifs des arbitrages s'imposent, nous avons tout d'abord cherché à élargir la marge de manoeuvre des actions publiques dans le respect des équilibres généraux de l'économie. A cet égard nous avons suggéré que dans quelques secteurs concernant des besoins collectifs matériels l'on abandonne le principe de la gratuité ou du faible prix pour soumettre progressivement les activités en question au jeu de l'offre et de la demande sur le marché, quitte à subventionner les catégories les plus modestes ; les transports et les télécommunications peuvent être choisis comme des secteurs tests.

En ce qui concerne les besoins de l'homme dans sa fonction de producteur la revalorisation nécessaire du travail manuel et une meilleure adaptation du fonctionnement de la grande entreprise aux facultés

potentielles de l'homme supposent un dialogue entre tous les partenaires sociaux et une prise de conscience plus aiguë des responsabilités de chacun. Celle-ci pourrait être stimulée par une confrontation très systématique au niveau communautaire des expériences nationales. Cependant si certaines orientations communes apparaissent utiles et souhaitables, la création au niveau communautaire d'un organe de décision ou de négociation constituerait aujourd'hui une mesure illusoire et dangereuse en raison de la diversité des traditions nationales, des différences d'idéologie des organisations syndicales, et des différences dans la situation politique des Etats.

Les politiques visant à réduire l'inégalité des chances et des conditions appellent une nouvelle approche des problèmes axée sur l'efficacité des mécanismes et des mesures mises en oeuvre, qui pourrait être conduite à l'échelon communautaire et concerner dans un premier temps la santé, l'éducation et la vieillesse.

Il n'apparaît guère possible et réaliste de viser dans ce domaine une véritable harmonisation des mécanismes mis en place dans les différents pays européens ; mais il est nécessaire d'une part d'éviter une distorsion plus marquée, d'autre part de définir des objectifs communautaires à moyen terme.

BESOINS COLLECTIFS ET DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Au niveau tout d'abord de l'ensemble de l'industrie nous avons rappelé précédemment le rôle moteur du développement industriel dans la poursuite du progrès économique et social. Le memorandum de la Commission sur la politique industrielle s'est attaché à définir les orientations susceptibles de permettre un renforcement de l'industrie communautaire et nous considèrons qu'il représente en lui-même un premier volet de cette étude relative aux moyens d'assurer une meilleure satisfaction des besoins collectifs ; il doit être complèté mais ne saurait être fondamentalement remis en cause.

- Nous soulignerons à cet égard que l'industrie dans son ensemble, recèle au niveau de l'Europe des progrès potentiels de productivité encore considérables, alors même qu'une meilleure satisfaction des besoins collectifs conduira à une extension des activités de services où ces progrès apparaissent très limités. Dégager ces réserves de productivité doit demeurer un objectif essentiel de la stratégie de développement des pays européens. Ceci suppose que soient poursuivis les efforts publics et privés en matière de recherche et de développement et que soit amélioré le fonctionnement de la concurrence au niveau de chaque état, et sur le plan européen et international.

Par certains aspects une meilleure satisfaction des besoins collectifs coïncide avec cette exigence de productivité industrielle qu'il s'agisse de biens collectifs matériels comme par exemple les infrastructures de transports ou de télécommunications, ou de biens collectifs immatériels par exemple en ce qui concerne la formation professionnelle ou la santé. Mais dans d'autres domaines la satisfaction des besoins collectifs apparaît en conflit avec cette exigence

de productivité industrielle ; il est certain à cet égard que la lutte contre les nuisances et les pollutions constitue une charge nouvelle pour l'entreprise industrielle; de même si l'équilibre régional implique des implantations industrielles dans des régions déprimées, la rentabilité des activités peut y apparaître moins favorable que dans des régions déjà industrialisées ; enfin au niveau des équilibres généraux de l'économie les besoins de financement des investissements publics sont en concurrence avec les besoins de financement des investissements productifs.

Les charges et les contraintes nouvelles qu'imposeront aux entreprises industrielles une meilleure satisfaction de certains besoins collectifs ne peuvent être envisagés abstraction faite de leurs effets négatifs au niveau du développement industriel ; elles doivent faire l'objet d'une harmonisation sur le plan communautaire comme c'est le cas par exemple en matière de politique régionale ou pour des règlementations spécifiques de certaines productions; c'est une condition indispensable pour éviter des distorsions de concurrence qui conduisent tôt ou tard à des réflexes protectionnistes plus ou moins déguisés.

- Si nous avons été conduits à souligner à diverses reprises le caractère politique des choix et des arbitrages qu'appellent une meilleure satisfaction des besoins collectifs il convient ici de mettre en évidence les responsabilités particulières de l'industrie dans son ensemble.

Tout d'abord il est bien clair que dans le domaine de la pré vation de l'environnement et des ressources naturelles l'industrie doit collaborer étroitement à des études prospectives indispensables pour éclairer les choix à moyen et long termes. Ces études pourraient

être mises en chantier très rapidement au niveau de quelques problèmes particuliers, tels par exemple les ressources en énergie ou en eau, et conduire à très brève échéance à une prise de conscience des enjeux en cause et des politiques à mettre en oeuvre.

- Par ailleurs nous l'avons indiqué précedemment l'industrie a une responsabilité très directe dans le domaine de la formation professionnelle. Des progrès importants peuvent découler d'une liaison plus étroite entre l'enseignement et les chefs d'entreprises. Mais les actions dans ce domaine doivent faire partie intégrante de la stratégie de développement à moyen terme du secteur industriel et toute prévision sectorielle à moyen terme devrait s'accompagner d'une véritable politique de formation professionnelle qui peut trouver sa place au niveau de l'entreprise et à celui de l'organisation professionnelle.

- Il reste enfin que la montée des besoins collectifs ouvre en perspective des nouveaux marchés à l'industrie. Des études prévisionnelles à moyen terme et des recherches prospectives pourraient être menées de façon beaucoup plus approfondie dans un certain nombre de domaines tels par exemple les moyens de transports urbains ou de ville à ville, le système de contrôle du trafic routier et aérien, l'industrialisation du bâtiment et des travaux publics, le développement des techniques audio-visuels dans l'enseignement.

Mais en même temps dans tous les domaines où le développement potentiel de la demande collective apparaît considérable, il est nécessaire de rechercher les moyens susceptibles de stimuler l'esprit d'entreprise. A cet égard il semble bien que des moyens d'action peuvent être mis en oeuvre au niveau de la recherche technique et du développement : il s'agit ici de détecter les innovations de façon

beaucoup plus systématique, en remontant si possible jusqu'au niveau de la recherche fondamentale et d'orienter l'aide publique à la recherche et au développement dans les secteurs des besoins collectifs qui ont été considérés comme prioritaires à moyen ou long terme.

- C'est au niveau de l'entreprise industrielle que doivent être posés et résolus les différents problèmes que soulèvent un meilleur épanouissement de l'homme dans ses fonctions de producteur à quelque niveau qu'elle se situe. Les problèmes recouvrent aussi bien celui de la revalorisation du travail manuel que celui de la délégation des responsabilités et de la participation à la vie de l'entreprise. Ils ne peuvent être résolus en dehors d'un dialogue et d'une prise de conscience des responsabilités de chacun.

Si sur certains points un cadre règlementaire apparaît nécessaire et souhaitable il semble que ce problème de la qualité de la vie dans l'entreprise appelle des réponses spécifiques dans le cadre de chaque entreprise en fonction de sa dimension, de la nature de son activité, du tempérament des hommes qui y travaillent. La construction de l'Europe implique, nous l'avons souligné au début de ce rapport, une extension des échanges au domaine des connaissances et des hommes : c'est à travers une confrontation élargie et permanente des expériences particulières de chaque entreprise que se dégageront progressivement au niveau de l'Europe les solutions aux problèmes posés par la qualité de la vie dans l'entreprise.

LES TENDANCES DES BESOINS COLLECTIFS ET PRIVES DANS LA SOCIETE EUROPEENNE ET LEURS IMPLICATIONS POUR L'INDUSTRIE

(LORD DELACOURT-SMITH)

Quatre siècles durant, la vie économique de l'Europe occidentale a été dominée par la notion du marché et l'élément moteur de la vie économique a été la production de biens et de services pour ceux qui avaient les moyens de les acheter et qui le désiraient. Cette idée de base a été appliquée à des stades successifs du développement technologique qu'elle a elle-même puissamment stimulé; elle a changé les rapports entre les classes sociales et elle a provoqué une succession de nouveaux systèmes de rapport de classes; influançant profondément l'évolution politique, elle a contribué au XIXème siècle, à faire naître l'Etat-nation qui a constitué une zone unifiée offrant un marché d'une dimension mieux adaptée au développement de la mécanisation industrielle que les unités politiques plus petites du XVIIIème siècle.

Toutefois, au cours des cent dernières années qui ont vu une croissance très rapide du potentiel de production, il est devenu de plus en plus manifeste qu'une activité économique ayant pour seul objectif la production pour le profit par des particuliers ou des sociétés ne suffisait pas. Il n'était pas possible par exemple de compter sur la seule production pour le profit pour assurer l'enseignement, le logement ou les services de santé en quantité et qualité voulues, ni pour assurer un environnement salubre, ni encore pour garantir un emploi à tous ceux qui avaient besoin de travailler. Cela a conduit à un développement de la réglementation collective de l'activité économique et de l'effort public, se manifestant de diverses manières. Dans de nombreux domaines les pouvoirs publics ont dû compléter ou suppléer les efforts des organisations religieuses ou non pour assurer l'enseignement et pour répondre aux besoins de santé et à d'autres besoins sociaux que l'économie de marché ne pouvait satisfaire. Dans de nombreux pays, l'Etat a aussi été obligé de contrôler et de soutenir certaines branches du secteur industriel.

C'est ainsi que,lorsque la CEE est née, un certain nombre d'entreprises publiques (destinées surtout à renforcer les infrastructures économiques) existaient déjà dans les pays qui l'ont constituée et que des mesures y avaient été prises par les pouvoirs publics en vue de satisfaire de nombreux besoins sociaux et humains.

Les principaux objectifs fixés dans le traité de Rome étaient de réduire les entraves à la libre concurrence dans toute la Communauté et de faciliter la libre circulation des capitaux et de la main d'oeuvre. On prévoyait qu'une telle extension de la libre concurrence contribuerait à la croissance économique et à la stabilité, ce qui devait entraîner une élévation du niveau de vie. Les dispositions sociales du Traité sont assez vagues : l'harmonisation des législations sociales dans la Communauté a été considérée davantage comme une contribution à la libre circulation de la main d'oeuvre et comme une mesure destinée à faciliter la croissance économique que comme une fin en soi.

Assurément, il y a eu une croissance économique et une hausse du niveau de vie depuis 1958. L'augmentation de la consommation privée enregistrée dans les pays de la CEE depuis 1955 a dépassé celle du Royaume-Uni et des Etats-Unis; elle a dépassé aussi l'augmentation de la consommation publique. Dans le tableau ci-dessous, on trouve les indices de variation du volume de la consommation privée et de la consommation publique (1).

	Consommation privée			Consommation publique		
	1955	1969	1970	1955	1969	1970
Belgique	79.4	127.2	133.2	66.0	135.4	140.7
France	66.5	137.3	143.1	77.6	123.7	129.2
Allemagne	62.0	131.6	140.6	60.0	113.9	121.0
Italie	63.8	133.9	145.6	71.9	124.4	128.7
Luxembourg	-	122.4	132.0	-	117.3	120.5
Pays-Bas	69.7	136.2	148.2	83.0	111.1	119.1
CEE	65.7	133.9	142.4	69.1	119.6	125.7
Royaume-Uni	80.1	112.7	116.3	92.1	111.7	113.2
Etats-Unis	77.4	132.3	134.7	78.7	137.7	130.9
Japon	52.4	165.5	-	70.2	140.3	-

(1) Les chiffres pour 1955 et 1969 sont tirés du Bulletin statistique de la CEE - Comptes nationaux (1970)-Les chiffres pour 1970 ont été fournis par la Commission.

A l'heure actuelle cependant, un net changement de priorité va être très largement accepté du fait de l'expérience acquise tant par les pays de la CEE que par d'autres pays(1): on ne considère plus que l'expansion économique suffit à résoudre les problèmes sociaux; de fait il est devenu évident que l'expansion économique peut aussi entraîner des inégalités croissantes, la pollution de l'environnement et des tensions sociales.

Dans les "Orientations préliminaires pour un programme de politique sociale communautaire" on cite le Troisième programme de politique économique à moyen terme (annoncé en mars 1971) où il était dit que la politique économique "doit être au service des finalités de la société".

" La politique économique de la Communauté ne peut se borner à viser les objectifs conjoints de croissance et de stabilité. Elle prend son sens par la contribution qu'elle apporte à de meilleures conditions d'existence. Elle doit s'attacher à la fois à relever le niveau de vie et améliorer la qualité de la vie; elle doit aussi contribuer à une plus grande solidarité au bénéfice des catégories sociales défavorisées".

Ces orientations mentionnent en outre les "objectifs généraux ressentis comme prioritaires dans tous les Etats membres":

- une meilleure satisfaction des besoins en matière d'éducation, de santé et de logement;
- l'intensification de la lutte contre les effets nocifs de la croissance sur l'environnement;
- une plus grande égalité des chances de départ entre les individus;
- une plus grande justice dans la répartition des revenus;
- l'adaptation de la politique sociale aux exigences du monde moderne.

---

(1) D'une manière générale et sauf indication contraire, dans le présent document, le terme "CEE" désigne les Six et le terme "Communauté" la zone élargie comprenant aussi les pays qui ont signé le traité d'adhésion en janvier 1972.

L'influence sociale de l'emploi industriel.

L'activité industrielle (en désignant par là tout ce qui offre des emplois rémunérés qu'ils soient ou non de caractère strictement industriels) influe sur la vie sociale, non seulement par ses produits mais aussi par son action profonde sur le mode de vie de ceux qu'elle occupe et de leur famille. Le régime des horaires de travail hebdomadaires détermine la vie sociale de la famille; les possibilités d'emploi influent sur le lieu de résidence de la famille; la sécurité plus ou moins grande de l'emploi détermine la stabilité du niveau de vie de la famille; en fait, la nature du travail que l'individu doit effectuer agira même au bout d'un certain temps sur sa mentalité et sur son caractère et elle pourra même étendre son influence à la manière dont il occupera ses loisirs.

L'industrie doit considérer que sa responsabilité vis-à-vis des travailleurs est une de ses principales responsabilités sociales; mais tout comme pour d'autres responsabilités, il faut, pour qu'elle puisse pleinement l'assumer, que les pouvoirs publics mènent une politique appropriée.

La chose principale qui puisse être faite pour le bien du travailleur est le maintien du plein emploi; cela implique que, de leur côté, les gouvernements s'appliquent à maintenir la demande à un niveau élevé en permanence.

Dans les pays de la C.E.E., le chômage a considérablement diminué de 1958 à 1970, mais il tend généralement à augmenter de nouveau. Le Royaume-Uni a connu une montée régulière du chômage en 1970-71 et le nombre des chômeurs y atteint maintenant le million

Cependant, le plein emploi ne consiste pas simplement à avoir un nombre total d'emplois correspondant au nombre total de travailleurs disponibles. L'acceptabilité des emplois et leur situation géographique sont aussi importantes que leur existence même. C'est pourquoi il convient en plus des chiffres relatifs au chômage, de mentionner l'augmentation des mouvements migratoires

à l'intérieur de la CEE (touchant près d'un million de travailleurs) l'immigration de près de deux millions et demi de travailleurs originaires des pays tiers (pour la plupart des manoeuvres venant des pays méditerranéens) et l'émigration de ceux qui cherchent du travail en dehors de la CEE (probablement 700.000 travailleurs environ à l'heure actuelle).

Très souvent, les travailleurs migrants occupent les emplois les plus ingrats et les moins bien payés, ceux qui offrent les moins bonnes perspectives et ils sont, en dehors du travail, dans les conditions sociales les moins satisfaisantes. On admet dès à présent que l'amélioration de leur situation devra être un élément essentiel de tout programme visant à relever la qualité de la vie en Europe. Dans les Orientations préliminaires pour un programme de politique sociale communautaire, il est notamment dit ceci :

> " on a vu croître la distance culturelle entre les travailleurs migrants et les populations des pays d'accueil. On perçoit dans certains milieux des réticences ou des méfiances vis-à-vis d'une présence étrangère, considérée parfois comme excessive".

Les travailleurs migrants s'adaptent de moins en moins au mode de vie du pays d'accueil et, qui plus est, ils se retrouvent souvent étrangers à leur pays d'origine. Les conséquences peuvent être particulièrement graves lorsque la migration d'un travailleur non accompagné de sa famille entraîne une dissociation de celle-ci avec des effets préjudiciables pour les enfants.

Les problèmes sociaux qui se posent dans le travail proprement dit méritent aussi de retenir l'attention. Des industries se développent et d'autres périclitent, de nouveaux centres d'activités prospèrent et d'anciens déclinent, la demande de main-d'oeuvre qualifiée et expérimentée évolue et varie.

Les nouvelles méthodes de travail demandent aux travailleurs des efforts nerveux plus intenses; de nombreuses méthodes nouvelles et anciennes posent des problèmes de santé et de sécurité.

Un examen des effets sociaux de l'emploi industriel montre qu'il faut :

- que les gouvernements mènent une action permanente pour assurer un niveau d'emploi élevé et stable;

- que les employeurs reconnaissent l'étendue de la responsabilité sociale qu'implique la gestion de personnel travaillant à la production et que les services du personnel soient développés dans tous les domaines pour faire en sorte que cette responsabilité soit acceptée de manière constructive;

- que des organisations syndicales représentatives soient reconnues par les employeurs et les gouvernements comme porte-parole des travailleurs et qu'elles soient habilitées à négocier sur tous les problèmes intéressant les travailleurs;

- progresser plus rapidement vers l'égalité des salaires et des conditions de travail pour les femmes;

- prévoir les besoins futurs de main-d'oeuvre dans l'industrie, de manière à entreprendre la formation et la réadaptation des travailleurs en fonction des changements qui interviendront dans les besoins de main-d'oeuvre qualifiée et spécialisée;

- établir une planification régionale ayant notamment pour objectif d'adapter aux considérations sociales les changements de dimension et de localisation des industries.

La santé publique

Ne serait-ce que pour des raisons économiques, les pays industrialisés dont les populations sont concentrées, doivent absolument prendre dans le domaine de la santé publique des mesures assurant l'évacuation des immondices, l'approvisionnement en eau potable, la lutte contre les épidémies et permettant de répondre aux autres critères d'hygiène publique. En fait, les pouvoirs publics de tous les pays de la Communauté ont accepté d'assumer des responsabilités allant au-delà et englobant même d'une manière ou d'une autre, une assistance médicale.

Le tableau suivant indique l'ampleur et les variations des dépenses effectuées dans ce domaine (1) En lisant ces chiffres il conviendrait de se rappeler que certaines dépenses publiques faites dans ce domaine peuvent figurer sous d'autres rubriques - services sociaux par exemple - ou dans le cas des services de santé des forces armées, sous la rubrique défense,

	Pourcentage du PNB consacré aux dépenses publiques dans le domaine de la santé		Pourcentage des dépenses publiques consacré à la santé	
	1957	1966	1957	1966
Belgique	0,5	0,7	1,7	1,7
France	0,3	0,7	0,8	1,8
Allemagne	1,5	2,2	4,0	5,6
Italie	1,4	1,1	4,5	3,1
Luxembourg	1,2	1,6	3,8	4,1
Pays-Bas	1,0	1,5	2,6	3,3

1) Source : L'évolution des finances publiques des Etats membres des Communautés Européennes 1957-1966 (publié par la Commission en 1970).

D'une manière générale les dépenses effectuées par les pouvoirs publics couvrent la santé et l'organisation sanitaire, les versements aux établissements de médecine sociale et préventive et les dépenses des cliniques, hôpitaux et sanatoriums; les différences entre les méthodes de financement des hôpitaux dans les divers pays et le rôle important joué par les autorités locales rendent très aléatoires les comparaisons entre pays et l'analyse des totaux.

Pendant la période d'après-guerre, l'organisation de l'assistance médicale a de plus en plus attiré l'attention dans tous les pays développés; en fait elle a même donné lieu à de nombreuses controverses, en particulier aux Etats-Unis d'Amérique.

L'assistance médicale publique existe dans toute l'Europe occidentale; mais les formes de son organisation et les systèmes de financement varient considérablement d'un pays à l'autre. Nous avons d'une part le système complet financé surtout par l'impôt et dont le National Health Service britannique est l'exemple le plus ancien. D'une manière générale, dans les pays de la CEE, la participation des gouvernements est moins directe et on y trouve plutot des régimes d'assurance contrôlés par l'Etat (et généralement financés au moyen de cotisations versées régulièrement par les employeurs et les salariés) et complétés parfois par une assurance privée. Les méthodes d'organisation diffèrent considérablement; il peut même y avoir des différences dans un même pays en ce qui concerne la couverture de certaines catégories d'affiliés ou de particuliers suivant les dispositions de leurs régimes respectifs.

D'après les estimations de l'Office of Health Economics, la proportion de la population couverte par de tels régimes est à peu près la suivante [1]:

Belgique	95
France	98
Allemagne	98
Italie	83
Pays-Bas	85
Royaume-Uni	100

1) Publié dans le journal New Society (Londres) du 18 février 1971.

Alors qu'il n'est pas difficile de dire quels sont les régimes d'assurance qui couvrent les populations des pays de la Communauté, il est beaucoup plus difficile de commenter la qualité de l'assistance fournie. La tradition médicale diffère considérablement; même l'harmonisation des diplômes, qui devra permettre un jour aux médecins qualifiés de pratiquer où ils veulent dans la Communauté, n'est pas encore réalisée. D'une manière générale cependant, la qualité de l'assistance médicale fournie ne diffère certainement pas beaucoup d'un pays de la Communauté à l'autre. Il est probable que les mesures qui devront être prises pour réduire les inégalités auront trait à l'amélioration de la qualité des soins et des installations dans certaines régions qui sont en retard sur les autres en raison de leur pauvreté ou de leur isolement.

Les questions qui se posent pour l'avenir concernent la définition des priorités qui devront être respectées dans le développement futur; ces priorités doivent être considérées en tenant compte des énormes progrès de la science médicale et des applications qui en ont déjà résulté au cours du dernier quart de siècle, ainsi que des énormes progrès encore attendus.

Il y a déjà un écart très important entre ce qui est médicalement réalisable et ce qui est économiquement possible; il est probable que cet écart augmentera. Il faut par conséquent définir surtout les priorités et apprécier les résultats de manière à tirer le meilleur parti possible du savoir, de l'effort et de l'habileté

Il est évident que dans l'avenir la proportion des personnes âgées de plus de soixante-dix ans augmentera; en fait, plus on accordera d'attention à la prévention et au traitement des maladies et des accidents et plus cela sera vrai. Cela peut conduire à faire passer la priorité du traitement des maladies aigües au traitement des maladies chroniques et, comme c'est déjà le cas, à vouloir prolonger non seulement la vie mais la durée de la période d'activité et de bien-être.

Par certains côtés ce problème n'est pas sans rapports avec la nécessité d'accorder une plus grande attention aux besoins des personnes handicapées, invalides ou souffrant de troubles mentaux. On estime qu'il y a, dans la seule Grande-Bretagne, plus de 3 millions de personnes qui vivent dans leur famille et qui souffrent d'une déficience physique, mentale ou sensorielle. Sur ces trois millions de personnes, plus d'un million peuvent être considérées comme des handicapées. Si ce sont là des chiffres représentatifs (et il n'y a aucune raison d'en douter, il y aurait donc dans la Communauté quelque 4 millions de personnes handicapées et huit autres millions souffrant d'une déficience quelconque. Ces chiffres n'incluent pas les personnes placées dans des institutions. Dans la CEE, il existe déjà pour les infirmes un programme qui constitue un bon début.

Dans le cas de personnes âgées comme dans celui des infirmes, des handicapés physiques ou mentaux et des jeunes malades chroniques les problèmes ne sont pas exclusivement médicaux. Des mesures sociales sont indispensables en plus des soins médicaux, notamment pour donner à ces personnes la possibilité d'être heureuses et d'être utiles au milieu de leurs semblables, plutôt que d'être isolées et reléguées dans des institutions.

Il existe aussi d'autres projets qui moyennant des dépenses supplémentaires permettraient à coup sûr de soulager des souffrances ou de sauver des vies. Prenons deux exemples :

- il existe maintenant toute une gamme d'équipements médicaux spécialisés qui permettraient de soulager la souffrance ou de sauver des vies à condition de fournir aussi le personnel qualifié;
- des moyens de secours mieux adaptés pour faire face aux accidents de la route pourraient aussi donner des résultats; les accidents de la route causent entre le tiers et la moitié des décès d'Européens de 15 à 25 ans et ils sont la principale cause des décès dans cette catégorie d'âge.

La préservation de la vie et l'augmentation des activités couvrent un champ si vaste qu'il est essentiel d'évaluer les effets du traitement et d'assurer la meilleure utilisation possible des ressources. C'est aussi un domaine où un progrès considérable a été réalisé, ce qui permet une discussion plus réaliste de nombreuses questions techniques et de nombreux systèmes institutionnels.

- quel type d'hôpitaux convient-il de construire ?
- quels avantages respectifs présentent l'hospitalisation du patient et son renvoi aussi rapide que possible à domicile ?
- quels avantages pourraient résulter d'un développement plus rapide des centres médicaux ?
- dans quelle mesure pourrait-on avoir recours à des volontaires pour développer l'assistance médicale et sociale ?

Il semble qu'il y ait deux domaines où une utilisation maximale des ressources donnerait des résultats supérieurs à la moyenne :

- la santé dans l'industrie (y compris la médecine et l'inspection du travail); étant donné que l'effort entrepris dans ce domaine conduit à l'expansion économique et à l'étude des aspects de santé influencés par les effets qu'exerce la vie professionnelle sur le plan physique, mental et émotionnel;

- l'éducation sanitaire; en effet dans des domaines tels que l'alcoolisme, la toxicomanie, le cancer du poumon, les maladies vénériennes, les accidents domestiques, la puériculture, la sécurité du travail et les maladies professionnelles, une meilleure information du public peut contribuer à améliorer le niveau sanitaire.

Il est probable, que, dans le domaine de la santé, un jour viendra où il faudra faire des choix politiques en ce qui concerne les priorités et l'organisation des services.

La sécurité sociale

Depuis 1958, les dépenses de sécurité sociale dans les pays de la CEE ont accusé une tendance à l'augmentation tant par rapport au total des dépenses publiques que par rapport au produit national brut(1).Cependant les comparaisons ne sont pas toujours faciles étant donné les différences qui existent dans les méthodes d'organisation et de financement des systèmes de sécurité sociale des divers pays; il semble que la tendance ait été un nivellement vers le haut et que les pays où la sécurité sociale était relativement moins développée en 1958 aient augmenté leurs dépenses plus rapidement que les autres.

Le tableau suivant (2) montre l'évolution des dépenses de sécurité sociale et la part du PNB qu'elles absorbent.

	1962	1966	1967
Belgique	13,5	15,1	15,4
France	13,1	15,5	16,1
Allemagne	14,1	15,5	16,7
Italie	11,9	15,9	15,8
Luxembourg	13,9	16,1	17,7
Pays-Bas	12,2	16,5	16,9

Nous ne disposons pas de chiffres vraiment comparables pour les pays non membres de la CEE; mais ceux dont on dispose montrent que ces pourcentages sont à peu près égaux à ceux de la Suède, nettement plus élevés que ceux des Etats-Unis ou du Japon et légèrement supérieurs à ceux de la Norvège, du Danemark et du Royaume-Uni.

Les systèmes diffèrent considérablement et il est difficile de généraliser mais, dans l'ensemble, par rapport au Royaume-Uni en tout cas, la tendance est aux régimes d'assurance par catégories professionnelles, notamment pour les prestations autres que les pensions-vieillesse et les pensions de retraite; cependant, dans tous les domaines de la sécurité sociale, l'intervention et le contrôle du gouvernement sur la sécurité sociale s'est accru à la suite des nécessaires accords réciproques conclus entre pays pour assurer la couverture effective des travailleurs migrants.

---

(1) Voir l'évolution des finances publiques 1957-1966
(2) Chiffres tirés des statistiques de base de la Communauté pour 1970

Les régimes d'assurances par catégorie professionnelle, englobant généralement les allocations familiales ainsi que les indemnités de maladie, de maternité et la pension de vieillesse ou de retraite, résultent des pressions exercées dans certaines branches d'activité ou des conditions particulières qui y régnaient. En général ces régimes d'assurance sont financés par d'importantes cotisations, proportionnelles aux revenus, et versées par les employeurs et dans une moindre mesure par les salariés. En dépit du contrôle exercé par l'Etat la contribution financière, d'origine fiscale apportée aux régimes de sécurité sociale est en général assez faible.

Ainsi en 1966 la part de la contribution financière nette de l'Etat et des collectivités locales dans les recettes totales des caisses de sécurité sociale, était la suivante :(1)

Belgique	20,2
France	9,2
Allemagne	16,6
Italie	17,4
Luxembourg	26,3
Pays-Bas	5,0

En ce qui concerne le Royaume-Uni, les calculs donneraient un chiffre de 34 pour 1966 et de 30 pour 1970. (Cela comprend la contribution versée par le Trésor au National Insurance Fund, les pensions de guerre, les allocations familiales et les prestations complémentaires).

Il est probable que c'est en premier lieu dans le domaine de la sécurité sociale que les pressions exercées en vue d'une harmonisation des systèmes seront les plus fortes dans la Communauté.

---

(1) Voir L'évolution des finances publiques 1957-1966,p.155-156.

L'Enseignement

Le nombre des inscriptions dans les écoles et les universités montre qu'entre 1950 et 1965 l'effort consacré à l'enseignement s'est considérablement intensifié dans les pays de la CEE comme d'ailleurs dans les autres pays européens . Il est significatif en effet que le nombre d'inscriptions dans les écoles primaires et maternelles (directement influencé il est vrai par l'évolution de la natalité) a augmenté de 13 %, tandis que dans les écoles secondaires et les universités l'augmentation a été respectivement de 101 % et 134 % (1).

Dans tous les pays de la CEE, l'instruction élémentaire est obligatoire de six ans au plus tard à quatorze ans au moins. Dans de nombreuses régions, la scolarité obligatoire est déjà plus longue, mais dans d'autres l'instruction obligatoire jusqu'à 14 ans n'est pas toujours effective. En fait on constate une tendance marquée à la prolongation de la scolarité; le nombre des enfants qui quittent l'école à quatorze ans diminue d'année en année (2) et la scolarité est généralement prolongée jusqu'à seize ans. En dépit d'un développement de la planification scolaire au cours des dix dernières années, les données statistiques laissent encore beaucoup à désirer (3).

Les principales considérations qui peuvent influencer le développement de l'enseignement sont notamment :

- la forte augmentation de la demande exprimée par les élèves et leurs parents; l'augmentation de la demande a suivi les changements intervenus dans les structures sociales et l'augmentation du PNB par personne. Elle coïncide avec le besoin de donner aux citoyens une éducation poussée dans une société qui devient de plus en plus complexe. Les jeunes quittant l'école maintenant seront actifs dans l'industrie, la vie professionnelle et la société peut-être jusqu'en 2015, 2020 et même au-delà. Il est évident que l'éducation qu'ils reçoivent maintenant doit leur permettre de faire face aux nombreuses transformations industrielles et sociales dont ils seront les témoins.

(1) Voir "Conférence de l'OCDE sur les politiques d'expansion de l'enseignement ", actes, vol.II p. 11
(2) Voir L'évolution des finances publiques 1957-1966, p.57.
(3) Voir "Conférence de l'OCDE sur les politiques d'expansion de l'enseignement" actes, vol.II p.77)

- La reconnaissance du fait que l'instruction est un investissement de la société et que la société a le droit d'en attendre un profit maximum par rapport à celui que pourrait procurer une autre affectation des ressources qui lui sont consacrées.
- La mesure dans laquelle le système sera capable de donner à un nombre à peu près adéquat de personnes les qualifications et la formation dont l'industrie et la société auront besoin dans l'avenir pour toute la gamme des professions.
- La contribution que le système d'enseignement peut apporter pour améliorer l'égalité sociale et l'égalité des chances.

Dans le cadre du système d'enseignement, les individus font leur choix en fonction de la législation du pays dans lequel ils vivent et de la grande variété d'options qu'offre le système, de sorte qu'une bonne partie de ce qui est appelé planification en matière d'enseignement consiste forcément à prévoir quel sera le développement de celui-ci plutôt qu'à l'influencer. Jusqu'à maintenant la forte demande qui s'est manifestée pour une amélioration des possibilités à tous les niveaux a coïncidé avec le besoin d'un plus grand nombre de personnes instruites et qualifiées dans les pays de la Communauté. Il se peut que dans l'avenir les rapports entre les besoins économiques, sociaux et pédagogiques deviennent plus complexes. Les prévisions des pays de la Communauté semblent envisager une expansion plutôt qu'une régression de l'enseignement supérieur et cela pourrait conduire à former plus de diplômés qu'il n'existe de postes traditionnellement considérés comme correspondant à un tel niveau de formation.

Une telle situation peut être considérée en fonction des critères suivants : Primo, l'avantage social procuré à l'individu et à la Communauté par une élévation du niveau général d'instruction, secundo, l'augmentation du nombre des métiers notamment dans l'administration, l'action sociale et une partie de l'industrie où l'emploi de personnes ayant une instruction supérieure se traduira par une élévation de la qualité du travail fourni, tertio, la réorganisation de certains secteurs de l'industrie et de l'administration de sorte que le travail effectué jusqu'à maintenant d'une façon routinière sous contrôle puisse permettre une plus grande souplesse et une plus grande initiative personnelle.

Les besoins sociaux, économiques et pédagogiques peuvent être conciliés en fonction de critères qui permettent non seulement de donner à l'individu la satisfaction d'avoir une instruction supérieure mais qui apportent aussi des avantages sociaux et économiques.

Il est probable que l'enseignement continuera à progresser pendant les années 70. Le système traditionnel réservé à l'élite est transformé en un système de masse - non sans que cela soulève des controverses. Les domaines suivants peuvent être considérés comme prioritaires.

- Instruction pré-scolaire. Les grands changements qui se sont produits dans l'enseignement primaire depuis la fin de la deuxième guerre mondiale ont peut-être été ce qu'il y a eu de plus spectaculaire pour tourner le dos à une orientation scolaire et se rapprocher d'un système d'enseignement visant à développer toute la gamme des aptitudes et des talents individuels. L'instruction pré-scolaire est également très importante pour répondre aux besoins des enfants appartenant à des couches sociales défavorisées et pour lesquels tout effort pédagogique ultérieur reste probablement vain, à moins qu'on ne les aide à surmonter les obstacles initiaux qui empêchent leur épanouissement.

- Enseignement secondaire du deuxième cycle. Dans l'ensemble de la Communauté (et en fait dans l'ensemble des pays de l'OCDE), le nombre des inscriptions dans l'enseignement secondaire deuxième cycle a doublé entre 1955 et 1965. Dans la plupart des pays européens, la poursuite de cette tendance vers la scolarisation totale des jeunes de 17-18 ans entraînerait une augmentation considérable du nombre total des inscriptions. Lors de leur sixième conférence, en mai 1965, les ministres européens de l'éducation avaient déclaré que la scolarité devrait être portée à onze ou douze ans pour tous et que l'éducation devrait reposer sur un large tronc commun.

La tendance de l'enseignement secondaire premier cycle à devenir moins sélectif, combinée avec le développement passé et futur du deuxième cycle, signifie que l'expérience d'éducation commune sera peu à peu prolongée pour l'ensemble de la population. Cela est souhaitable sur le plan social (en effet cela élèvera le niveau d'instruction de la population et atténuera les divisions qui étaient imputables aux divers systèmes d'enseignement destinés aux différentes classes sociales, cela constitue aussi une bonne base pour la formation universitaire et professionnelle.

- Enseignement supérieur y compris le recyclage et la formation permanente. Le nombre des étudiants augmentera probablement mais les spécialisations choisies par les étudiants tendent à diverger de celles qui correspondraient aux prévisions faites en ce qui concerne les différents types de spécialistes demandés. En même temps les caractéristiques de l'enseignement supérieur peuvent changer; déjà les vieilles divisions sont en train de disparaître entre l'enseignement supérieur théorique dispensé dans les universités et l'enseignement plus technique dispensé dans d'autres établissements. En fait, il est nécessaire d'étudier comment adapter les établissements d'enseignement supérieur aux besoins de la société, sans porter préjudice à leur indépendance. Cependant, lorsque la rapidité des transformations sociales et techniques aura été reconnue, on accordera de plus en plus d'importance à la formation permanente. Cette forme d'enseignement peut se révéler

un des domaines les plus importants et les plus significatifs du développement. Elle touchera des individus quels qu'aient été leurs résultats dans le système formel d'éducation; elle revêtira diverses formes notamment des cours dispensés pendant les heures de loisirs sur un certain nombre d'années; des cours à temps partiel sur des périodes généralement plus courtes et des cours donnés pendant le week-end ou des cours de recyclage à plein temps donnés à intervalles réguliers pendant la vie professionnelle.

En même temps - tout comme dans les autres pays développés - il existe des inégalités flagrantes en ce qui concerne les possibilités d'instruction qu'ont les individus, inégalités dues à la fois aux différences régionales et aux différences de classe. C'est un problème complexe mais les chiffres suivants peuvent donner un aperçu de son ampleur et de son importance (1).

Chances relatives qu'ont les jeunes des couches favorisées et ceux des couches défavorisées d'étudier dans une université

	Année	Couche favorisée : couche défavorisée
Belgique	1962 - 63	7 : 1
	1966 - 67	8 : 1
France	1959 - 60	84 : 1
	1964 - 65	30 : 1
Allemagne	1952 - 53	82 : 1
	1958 - 59	61 : 1
	1961 - 62	58 : 1
	1964 - 65	48 : 1
Irlande	1961	20 : 1
Italie	1953 - 54	44 : 1
	1960 - 61	36 : 1
	1964 - 65	34 : 1
Luxembourg	1964 - 65	65 : 1
Pays-Bas	1958 - 59	73 : 1
	1961 - 62	56 : 1
	1964 - 65	45 : 1
Norvège	1964 - 65	7 : 1
Royaume-Uni	1961 - 62	8 : 1
Japon	1952	20 : 1
	1961	30 : 1
Etats-Unis	1958	5 : 1

(1) Source : tableau D (p.88) du Tome IV des documents de base de la Conférence de l'OCDE.

La conférence de l'OCDE sur les politiques d'expansion de l'enseignement (Paris 1970) a permis à un certain nombre de pays participants de donner des estimations sur le nombre des futures inscriptions. Elles figurent dans le tableau ci-dessous avec les estimations faites indépendamment par le secrétariat de la conférence en partant de l'hypothèse que le système se développera au même rythme qu'entre 1950 et 1965. Les calculs du secrétariat ne tiennent pas compte des prévisions nationales ni même de l'effet probable de futures réformes maintenant connues; dans chaque cas elles fournissent une série de prévisions dont le tableau indique le maximum et le minimum. Les prévisions nationales et les calculs du secrétariat se réfèrent au nombre total des inscriptions mais le tableau indique aussi entre parenthèses pour chaque pays le chiffre calculé pour l'enseignement supérieur. Par conséquent, ce tableau peut donner une idée générale du développement probable au cours des années 70.

Indices de l'augmentation future des inscriptions

	Prévisions nationales et périodes de référence	Calculs du Secrétariat (1965-1980)
Belgique	125 (1966 - 1980)	110 - 130 (224 - 300)
France	129 (1967 - 1975)	101 - 131 (193 - 287)
Allemagne	-	118 - 147 (205 - 359)
Italie	150 (1966 - 1980)	116 - 180 (156 - 338)
Pays-Bas	125 (1967 - 1980)	118 - 164 (116 - 206)
Danemark	127 (1968 - 1979)	115 - 122 (159 - 169)
Norvège	127 (1968 - 1980)	107 - 130 (208 - 297)
Irlande	145 (1968 - 1981)	119 - 137 (172 - 277)
Etats-Unis	120 (1968 - 1978)	125 - 151 (167 - 270)
Royaume-Uni	-	109 - 179 (139 - 249)

(1) Les chiffres figurant au tableau sont tirés du tableau 6 de l'annexe IV et du tableau 8 de l'annexe III du tome II des documents de la conférence.

Certains pays ont également donné des estimations concernant les taux d'inscription actuels et futurs sous forme de pourcentages des catégories d'âge concernées (1). Le tableau suivant donne les chiffres pour les pays de la Communauté qui ont fait des prévisions ainsi que pour les Etats-Unis et le Japon.

Taux d'inscription en 1968 et 1980
(pourcentage par catégorie d'âge)

		5 ans	14 ans	17 ans	21 ans	24 ans
Etats-Unis	1968	88 (a)	98 (b)	90 (c)	31 (d)	14 (e)
Japon	1969	66 (f)	100 (g)	81 (h)	24 (i)	-
Norvège	1968		99	57	18	10
Belgique	1966	100	87	47	13	6
	1980	100	98	66	19	14 (e)
Danemark	1968	5	88	49	15	9
	1979	36	100	85	22	2
	1984	48	100	90	29-34	3
France	1967	99	85	40	10	5
	1975	100	100	54	13	7
Italie	1966	-	56	27	-	-
	1980	-	80	43	-	-
Pays-Bas	1967	94	91	35	9	5
	1980	99	100	68	20	8
Irland	1968	72 (f)	81	31	7 (j)	
	1981	78 (f)	98	60	12 (j)	
Luxembourg	1967	90	95	27 (k)	9	5

(a) âge de 5 et 6 ans
(b) 14 et 15 ans
(c) 16 et 17 ans
(d) 20 et 21 ans
(e) 22 et 24 ans
(f) 4 et 5 ans
(g) âge de 12 à 14 ans
(h) 15 à 17 ans
(i) 18 à 21 ans
(j) 20 à 24 ans
(k) 41 avec étudiants à temps partiel

Ce tableau montre clairement l'écart entre les intentions manifestées actuellement et la situation qui existera probablement en 1980 dans l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur. D'une manière générale les pays de la Communauté ne semblent pas espérer atteindre dans ce domaine le taux d'inscription atteint dès maintenant par les Etats-Unis et, en ce qui concerne l'enseignement secondaire second cycle, par le Japon.

(1) Les chiffres figurant dans le tableau ci-dessus sont tirés du tableau 8 de l'annexe IV du tome II des documents de la conférence.

Tandis que par la force des choses cette analyse a été faite d'après la situation actuelle et les prévisions des différents pays, il est clair qu'une discussion est nécessaire au niveau communautaire pour parvenir à la reconnaissance réciproque des diplômes et des qualifications professionnelles.

La réalisation d'objectifs sociaux appropriés dans le domaine de l'enseignement, d'ici à 1980, (même sur la base des objectifs nationaux prévus actuellement) nécessitera probablement une augmentation d'environ 100 % de la part du PNB qui lui a été consacré en 1966/67. Une planification minutieuse est donc nécessaire ainsi qu'une estimation destinée à assurer que les objectifs seront atteints en utilisant au mieux les ressources qui leur sont consacrées. Une telle perspective appelle un certain nombre de remarques sur le nombre des étudiants, des enseignants et des installations (y compris les bâtiments).

La première question qui vient à l'esprit est de savoir si la société peut supporter la perte de main-d'oeuvre productive qu'implique le fait qu'une proportion plus élevée des membres de chaque catégorie d'âge reçoive une instruction à temps partiel ou à plein temps. Néanmoins, avec l'accélération des changements dans l'industrie et la société l'augmentation continue du niveau d'instruction est une priorité qu'il faut accepter. En outre les pertes de main-d'oeuvre directement productive qui résulteront de la prolongation de la durée des études seront probablement plus que compensées par les avantages qui en résulteront - ne serait-ce que l'accroissement de l'efficacité industrielle.

Les enseignants ne représentent qu'un petit pourcentage de la main-d'oeuvre bien que dans une société ils constituent une proportion importante des travailleurs intellectuels. Un développement de l'enseignement fournit automatiquement un nombre plus grand d'enseignants puisque les étudiants sont eux-mêmes des enseignants en puissance. Tandis qu'il est peut-être nécessaire d'examiner plus particulièrement la situation des enseignants pour certaines matières en cas de pénurie, il n'y a pas lieu de craindre que le développement de l'enseignement soit compromis en raison d'un manque de professeurs

En ce qui concerne les bâtiments et les équipements, si toutes les mesures sont prises pour que les installations soient utilisées d'une façon aussi intensive que possible en les faisant partager par plusieurs établissements et en les rendant disponibles le soir et pendant les périodes de vacances pour des manifestations publiques et culturelles, il n'y a pas lieu de croire que la construction des bâtiments et équipements nécessaires sera un fardeau insupportable pour les pays de la Communauté.

Le logement

Il n'est pas nécessaire de souligner l'importance fondamentale du logement pour une vie de famille heureuse et saine. Il y a encore une pénurie chronique de logements et un grand nombre des logements existants sont d'un confort insuffisant.

Comme pour tant d'autres éléments importants pour le bien-être il n'est pas facile de définir l'idéal car les aspirations varient d'un pays à l'autre et augmentent continuellement. Cependant, d'une manière générale, le but visé doit être de fournir un logement suffisant pour permettre à chaque famille de vivre dans des locaux séparés, de dimensions convenables, dotés de toutes les installations intérieures nécessaires, préservant une intimité suffisante, situés à une distance raisonnable du lieu de travail, desservis par des moyens de transport permettant les contacts sociaux et loués à un prix qui peut être payé par l'occupant. En outre, il faut tenir compte des besoins particuliers des personnes âgées, des célibataires, des handicapés, des familles nombreuses et des travailleurs migrants.

A l'échelle mondiale, la population des pays de la Communauté passe généralement pour être parmi les mieux logés; néanmoins il existe des lacunes telles qu'un effort considérable doit être entrepris dans ce domaine avant que la situation et le rythme de progression puissent être considérés comme satisfaisants.

Le nombre de logements des différents pays est influencé par de nombreux facteurs, notamment leur histoire, la situation démographique et ses changements ainsi que la répartition des activités économiques. Les années de guerre, en raison notamment des destructions qu'elles ont entraînées et de l'interruption de la construction de nouveaux logements ont causé une pénurie très importante et très grave de logements. Les conséquences en ont été aggravées par un certain nombre de facteurs sociaux après la guerre, notamment l'exigence d'un confort accru. Tous les gouvernements des pays de la Communauté ont dû tenir compte de cette situation et veiller à ce que les pouvoirs publics assument une responsabilité considérable pour aider de diverses manières à moderniser les habitations existantes et à en construire de nouvelles.

Il n'est pas facile de donner un aperçu général de la situation du logement pour l'ensemble de la Communauté. Pour procéder à un calcul complet sur une base permettant des comparaisons le rapport des Nations Unies sur les perspectives de logement en Europe (Genève 1968) a dû se reporter aux derniers recensements nationaux qui remontent au début des années soixante, généralement 1960 ou 1961. Ces recensements ont montré qu'il existe entre les pays de la Communauté des écarts allant de 3,1 à 5,2 pour le nombre de chambres par habitation; de 3,0 à 4,0 pour le nombre de personnes par habitation; de 0,62 à 1,14 pour le nombre de personnes par pièce et de 225 à 335 pour le nombre d'habitations par millier de personnes. Il y avait aussi un écart entre les différents pays pour la proportion des habitations dotées de diverses installations intérieures. La proportion des habitations avec eau courante variait de 51,0 % à 98,4 %; celles dotées de toilettes privées de 39,9 % à 91,7 %; celles avec bain ou douche de 23,6 % à 77,4 %. Il ne fait aucun doute qu'un tableau donnant les chiffres pour les diverses régions de chaque pays aurait révélé des écarts encore plus grands.

L'effort de construction a été considérable dans la Communauté pendant les années d'après guerre. Les trois dernières années pour lesquelles on dispose de chiffres comparables [1] donnent une idée de son ampleur.

---

(1) Source : Tableau 1 et tableau 5 des statistiques sur le logement - Exposé sur l'évolution de la situation sociale dans la Communauté en 1970.

	Nombre de logements terminés			Nombre par millier d'habitants			Pourcentage subventionné			Pourcentage du PNB consacré à la construction de logements		
	1967	1968	1969	1967	1968	1969	1967	1968	1969	1967	1968	1969
Belgique	47000	47400	57300	4.9	4.9	5.9	44.6	53.9	51.3	6.1	5.6	5.4
France	422500	411000	427100	8.5	8.2	8.6	78.0	79.0	77.3	6.8	6.9	7.0
Allemagne	549000	519000	499700	9.2	8.6	8.2	34.7	34.5	36.7	6.2	5.6	5.2
Italie	267900	271000	283100	5.0	5.0	5.2	9.7	9.6	8.8	5.9	6.4	7.5
Luxembourg	1800	1900	1870	5.4	5.8	5.5	37.1	29.7	28.4	-	-	-
Pays-Bas	127400	122800	123120	10.2	9.7	9.6	75.3	82.7	84.9	5.5	5.6	5.4

Néanmoins en dépit des efforts des années d'après guerre la situation dans les pays européens en 1970 a pu être résumée comme suit :

> Même dans des pays comme les Pays-Bas, la Norvège ou la Suède, où l'évolution a été assez favorable grâce à l'interaction des instruments du marché des capitaux privés et de la politique gouvernementale, du contrôle sélectif du crédit et de la règlementation directe du marché de la construction, les réalisations n'ont pas été à la mesure des besoins, surtout si l'on tient compte de la rénovation urbaine. Dans la plupart des autres pays, les résultats ont été plus décevants encore.

Il n'est pas facile d'estimer les besoins actuels. Le rapport des Nations Unies sur le logement en Europe effectue certains calculs sur une base très prudente, semble-t-il. Dans ce rapport, un tableau (C.6) quelque peu simplifié indique quel rythme de construction annuel il aurait fallu soutenir entre le début de 1966 et la fin de la période de référence pour que le programme de construction tienne entièrement compte des estimations concernant les pénuries et des prévisions relatives aux futurs besoins de logements.

	Période couverte	Pénurie estimée de logements y compris l'estimation provisoire des besoins futurs, besoin annuel moyen pour 1000 Habit.	Nombre annuel moyen de logements construits estimat. pr 1961-1965, en milliers	Logements qu'il faudrait construire entre 1966 & la fin de la période couverte (en milliers par an)
Belgique	1965-1984	6.2 - 7.9	5.3	6.2 - 8.0
Danemark	1961-1980	5.4 - 8.8	7.6	4.7 - 9.2
France	1962-1980	8.7 - 10.6	7.3	9.0 - 11.3
Irland	1962-1971	4.6	2.9	5.6
Allemagne	1968-1975	8.0	10.2	8.0
Pays-Bas	1965-1979	9.1	7.7	9.1
Royaume-Uni (G.Bretagne seulement)	1966-1970	17.0	6.3	17.0

Ce tableau peut sembler rassurant à première vue. Toutefois il ne faut pas oublier que les estimations relatives aux futurs besoins de logements méconnaissent certains facteurs importants.

---

1) Extrait du résumé et de la conclusion du document intitulé " Le financement du logement : quelques réalisations et tendances dans certains pays d'Europe et aux Etats-Unis d'Amérique" (HBP/HOU/42), Novembre 1971 préparé pour le comité de l'habitation, de la construction et de la planification de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe.

Elles prennent en considération la demande résultant des prévisions démographiques et de la nécessité de remplacer les logements qui ne sont plus habitables (selon les exigences du pays considéré) ou qui seront probablement démolis en raison de futurs besoins économiques ou sociaux; mais elles ne tiennent pas compte de l'augmentation continue des exigences en matière de confort.

Le tableau suivant peut donner une indication supplémentaire sur les besoins futurs.(1)

	Nombre de logements en milliers	% de logements construits avant 1914	% construits avant 1945	Etat des logements	Programme de constr. logements à moyen terme (en milliers par an)
Belgique (1968)	3493	47	71	400.000 logements sont considérés comme des taudis devant être démolis. 600.000 doivent être modernisés.	60
France (1968)	18256	47	72	7,5 millions de logements sont dépourvus du minimum de confort moderne	510
Allemagne (1968)	20596	33	50	7 millions de logements doivent être démolis ou modernisés	500
Italie (1969)	16822	-	54	Plusieurs millions de logements doivent être modernisés.	460 (estimation)
Luxembourg (1968)	106	-	60	-	2
Pays-Bas (1969)	3687	28	54	350.000 logements sont considérés comme des taudis, 250.000 doivent être modernisés	125/130
Royaume-Uni (1969)	18488	env. 35 % en Anglet. 46 % au Pays Galles		2 millions de log. sont considér.taudis 2 autres millions dépourvus d'installations essentielles (s.d.b. et toilettes privées)	355 - 380

Il apparaît que sur untotal de plus de 80 millions de logements 25 millions environ devraient être modernisés ou remplacés.

(1) Source: Tableau tiré des Orientations préliminaires d'un programme social communautaire. Les chiffres relatifs au Royaume-Uni proviennent de sources britanniques.

Cela peut être comparé à l'objectif que se sont fixé les Etats-Unis en 1968 - construire 26 millions de logements en dix ans. Cet objectif implique une augmentation de 40 % du nombre des logements, compte tenu des démolitions pendant la période de référence. Il a été admis aussi que la réalisation de cet objectif nécessiterait une aide financière publique beaucoup plus importante que celle accordée jusqu'à maintenant.

Le mieux serait peut-être de tenir compte des remarques faites sur l'avenir dans l'étude des Nations Unies (qui naturellement, porte sur un nombre beaucoup plus grand de pays que ceux de la Communauté).

> " il ressort donc des conclusions de l'étude qu'aucun pays n'a encore atteint, en matière de logement, un niveau qu'on puisse considérer comme suffisant ou satisfaisant, malgré les efforts nationaux déployés pendant les années cinquante et soixante pour améliorer la situation en matière de logement. En outre, à peu près aucun pays n'est parvenu, ces dernières années, à atteindre un taux de construction assez élevé- ou du moins assez proche du taux souhaitable- pour satisfaire les besoins pendant la période couverte par l'estimation (c'est-à-dire jusqu'à 1980)...
>
> " Ces simples faits suffisent à montrer que les problèmes actuels du logement ne sauraient être résolus facilement en 10 ou 20 ans et que, dès qu'on aura pourvu aux besoins de logement tels qu'ils sont estimés actuellement, il en surgira d'autres de caractère nouveau. Chaque pays devrait, compte tenu de sa situation particulière, se préoccuper surtout d'améliorer le plus possible et le plus vite possible la qualité des logements de tous les groupes de la population.."

Ces dernières années, l'importance de la modernisation et de l'amélioration des logements existants dans les efforts déployés pour améliorer le confort des habitations a été de plus en plus reconnue. Au Royaume-Uni par exemple, le Housing Act de 1969 a considérablement augmenté le montant des subventions qui peuvent être versées aux propriétaires d'immeubles salubres mais dépourvus de certaines installations essentielles, pour qu'ils y fassent aménager ces installations et confèrent ainsi aux bâtiments un confort minimum.

De même la CEE a lancé en Juin 1970 un projet expérimental de deux ans pour rénover les vieilles habitations dans le cadre du programme destiné à améliorer les logements des travailleurs de la CECA. On avait souligné qu'un tel programme aurait dans le

domaine du logement les mêmes effets que la construction de logements neufs car il permettrait d'accroître la proportion de la population vivant dans des habitations satisfaisantes. L'intention immédiate était d'organiser dans chaque pays, deux ou trois opérations couvrant chacune une centaine de logements. Des améliorations radicales seraient apportées aux logements afin de mettre au point de nouvelles méthodes techniques en vue de réaliser les travaux de rénovation en appliquant des méthodes rationalisées et industrielles.

Si l'expérience se solde par un succès, les méthodes mises au point seront evidemment très largement appliquées.

Dans toute discussion sur des programmes et notamment des programmes de constructions neuves, il convient d'avoir à l'esprit deux autres considérations essentielles. La première est le coût à la charge de l'occupant; la seconde est le rapport entre le logement et l'aménagement de l'environnement.

Il a été constaté un peu partout, et en tout cas dans les pays développés, qu'une certaine aide est nécessaire pour donner aux habitations ne serait-ce que d'un confort moyen. Les formes de subventions sont très diverses; elles incluent les versements directs, prélevés sur les ressources fiscales - nationales ou locales - pour que les logements puissent être loués à des prix qui ne couvrent pas les coûts de construction et d'entretien; les prêts à la construction consentis à des taux d'intérêt artificiellement bas, soit aux acheteurs particuliers, soit aux autorités locales qui construisent des logements pour les louer; les exonérations fiscales pour les revenus consacrés à payer les intérêts occasionnés par l'achat d'un logement etc. En fait il est certain que dans un grand nombre de pays 80 à 90 % des nouvelles constructions bénéficient d'une aide publique directe ou indirecte. (1)

Les chiffres donnés précédemment en ce qui concerne le nombre des logements construits de 1967 à 1969 montrent que dans l'ensemble des pays de la CEE près de 50 % des logements construits chaque année ont été subsidiés.

L'accroissement des exigences en matière de confort, l'augmentation des taux d'intérêt et la hausse du prix des terrains ont rendu la situation plus difficile.

---

(1) Etude de l'ICTFY/IFBWW : "The housing situation of low income groups", 1970

Pendant les années 1960 un certain nombre de pays ont assoupli le contrôle des loyers - encore que d'une manière générale cet assouplissement se soit accompagné de nouvelles mesures d'aide en faveur des locataires les plus pauvres.Mais en dépit des différentes mesures précitées la location d'un logement adéquat absorbe une part si élevée des revenus de nombreuses familles économiquement faibles, qu'elle constitue une charge énorme. C'est pourquoi une importante aide à la construction, au moyen de fonds publics - quelle que soit sa forme - sera probablement maintenue dans un avenir prévisible.

En outre, un logement ne constitue pas seulement un abri pour une famille. Il doit aussi s'accompagner des services nécessaires et doit faire partie d'une collectivité où les enfants peuvent être instruits, où les salariés peuvent trouver un emploi et où tous les autres besoins sociaux peuvent être satisfaits. C'est pourquoi le problème du logement doit être considéré en fonction de l'urbanisme et de la planification foncière. Cela soulève de grands problèmes dans le domaine de l'amélioration de l'environnement.

La prévoyance sociale au sens large

Les sujets mentionnés précédemment ne constituent pas une liste exhaustive des impératifs de prévoyance sociale. Par exemple la prévention et la lutte contre la délinquance en sont un autre aspect. Ce sujet est lié à l'éducation, à la santé et au bien-être; il soulève les problèmes de la prévention, de l'application des lois, de l'emprisonnement et de la réhabilitation; il implique l'entretien de services de police, de maisons d'arrêt et de surveillance, et d'institutions destinées à la rééducation des inadaptés, des délinquants et des criminels. Une société se distingue par les services dont elle a besoin et qu'elle fournit pour ceux qui ne respectent pas la moralité et troublent les relations entre ses citoyens; trouver les moyens d'assurer qu'un enfant, un adolescent ou un adulte seront réhabilités au lieu de sombrer dans une vie criminelle est évidemment en soi une belle réalisation humaine mais cela permet en outre à la société d'éviter les dépenses qui sinon seraient inévitables. Un programme complet et tourné vers l'avenir nécessitera probablement la refonte de nombreuses prisons et autres maisons d'arrêt, la mise au point de nouvelles méthodes et une élévation du niveau de sélection et de formation du personnel.

Il y aurait lieu aussi de procéder à un large examen des futurs besoins des populations de la Communauté dans le domaine des distractions et des loisirs. Un tel examen soulèverait le problème des horaires de travail, des revenus, des transports et de la préservation de zones de loisir et de distraction dans l'avenir.

Cependant, ce que nous avons dit à propos de la santé, de la sécurité sociale, du logement et de l'éducation, donne une idée du progrès qu'il reste à accomplir en matière de prévoyance sociale et, en fait, de la nécessité de progresser sur un large front. Evidemment il est difficile de prévoir exactement quels seront les besoins dans l'avenir. Pour prendre l'exemple du logement, les exigences en matière de confort ne cessent d'augmenter; un large champ d'action s'ouvre dans le domaine de la santé et de l'éducation, mais il y a aussi place pour de réelles différences d'appréciation quant aux priorités et aux méthodes les plus efficaces pour atteindre des objectifs communément acceptés.

Les estimations des besoins futurs qui ont été tentées dans tous les principaux domaines ont toujours été influencées, à des degrés divers, par la puissance des particuliers. Cela est vrai même lorsqu'une aide importante est accordée au moyen de fonds publics ou par des organisations d'aide mutuelle. Lorsqu'un service devient disponible à meilleur marché, ou même gratuitement, les besoins qui n'avaient pas encore été exprimés se font alors connaître.

Le but que nous devons nous efforcer d'atteindre est que les mesures prises en matière d'éducation, de santé, de bien-être social et de logement, le soient de plus en plus en fonction des besoins humains, de la reconnaissance de la dignité humaine et du droit de chaque homme et de chaque femme au plein épanouissement. Ces principes impliquent par exemple une plus large reconnaissance du besoin d'une instruction égale; le droit à un logement d'un confort minimum conforme à la dignité humaine et au-dessous duquel aucune famille et aucun individu ne devrait tomber; des systèmes de santé, de prévoyance et de sécurité sociale au service de tous, sur la base d'un droit plutôt qu'en fonction de la solvabilité, des conditions d'admission ou du droit de bénéfice de tel ou tel régime d'assurance. L'acceptation de ces objectifs généraux conduira au bout d'un certain temps à une harmonisation des dispositions sociales dans la Communauté.

En matière de progrès social, aucun pays ne peut attendre que d'autres l'ait rattrapé dans tel domaine particulier, de sorte que l'idée de "standards européens" pour atteindre dans tous les domaine le niveau ,est considéré comme le plus élevé n'est pas une orientation judicieuse pour l'action immédiate. En outre dans de nombreux cas on peut discuter pour savoir quel est le meilleur niveau.

Dans le domaine de l'éducation, du logement et de la santé, il faut donc intensifier les échanges d'expériences et d'idées et il faut que suivant ses propres priorités et ses problèmes particuliers chaque pays augmente la part des efforts qu'il consacre au progrès social.

L'encouragement à la reconnaissance réciproque des diplômes, lorsque c'est nécessaire, la mise en oeuvre d'initiatives conjointes entre deux pays ou plus, peuvent y contribuer. De tels échanges favoriseront la tendance à l'harmonisation des pratiques et des critères sur la base la meilleure. Les institutions communautaires peuvent jouer dans ce domaine un rôle de coordination. En ce qui concerne les régimes de sécurité sociale il se peut que le progrès de l'harmonisation doive être plus rapide et le rôle des institutions communautaires plus positif.

Si la définition d'objectifs précis pour l'ensemble de la Communauté est peut être impossible, tout au moins actuellement, il ne fait néanmoins aucun doute qu'il est nécessaire d'accélérer le rythme du progrès social. Le contraste entre les succès de l'humanité dans des domaines tels que les voyages spatiaux et son incapacité à satisfaire les besoins humains dans de nombreux domaines terrestres est devenu si criant qu'il rend tout retard de plus en plus difficile à supporter. Les gens n'accepteront plus longtemps les anciennes inégalités et les anciennes lacunes.

Infrastructure économique et protection de l'environnement

En plus de la prévoyance sociale, il existe deux autres catégories de besoins collectifs que d'une manière générale le marché n'a pas été en mesure de satisfaire. Il s'agit d'élements de l'infrastructure économique, notamment les transports, les communications et les sources d'énergie et les composants d'un environnement satisfaisant tels que l'eau potable, l'air pur, l'absence de bruits et d'encombrements. Il faut que ces besoins collectifs soient satisfaits si l'on veut que la société connaisse un développement équilibré et sain.

L'importance des transports pour l'intégration européenne a été reconnue dès la création de la CEE; mais la définition d'un système coordonné a progressé beaucoup moins rapidement qu'on l'avait espéré. Il devient nécessaire de poser le problème sur une base plus large étant donné qu'un grand nombre de possibilités technologiques importantes influenceront le développement des transports en Europe. Quelle est pour l'Europe l'utilité des trains de voyageurs ultrarapides ? Des overcrafts et des turbo-trains ? Des avions à décollage vertical et à décollage très court ? Quels seront en outre les effets probables des innovations dans le secteur des télécommunications et des calculateurs sur les futurs besoins de l'Europe dans le domaine des transports? Ces innovations préfigurent-elles par exemple des changements fondamentaux dans l'organisation d'un grand service ou dans les rapports dans l'espace entre un contrôleur et les opérations qu'il contrôle, au point de modifier le problème des communications dans les grandes villes ? Encore une fois quels seront les besoins futurs de l'Europe en ce qui concerne les télécommunications proprement dites ?

Quoi qu'il en soit, il semble que dans le domaine des infrastructures économiques nous ayons à satisfaire un certain nombre de besoins collectifs pour lesquels une centralisation de la planification et des décisions est plus urgente encore que dans le domaine de la prévoyance sociale. Les sommes nécessaires à la recherche et au développement seront énormes. Les décisions relatives aux différents aspects des communications ne peuvent guère être prises séparément l'une de l'autre.

En Europe occidentale la concentration de la population et moyens de transport est telle qu'il serait pratiquement impossible que les pays prennent séparément leurs décisions en ce qui concerne les futurs moyens de communication.

Le problème de la protection de l'environnement s'est imposé plus récemment et plus rapidement à l'attention du public. La pollution des eaux et l'air ainsi que les bruits excessifs, les encombrements et le surmenage ont été reconnus comme étant les conséquences indésirables d'une expansion économique rapide; déjà les grandes lignes d'une politique ont été tracées dans la première communication de la Commission sur la politique communautaire en matière d'environnement. Un effort coordonné et de grande envergure sera donc nécessaire, en partie à cause de l'ampleur du problème, en partie parce que beaucoup des problèmes d'environnement et leur nature même obligent à ignorer les frontières nationales, en partie parce que les contraintes qui seront imposées à l'industrie pour qu'elle respecte les normes qui assureront une production non polluante ne pourront pas être imposées rapidement et effectivement au niveau national s'il apparaît qu'elles constituent un handicap relatif pour les industriels du pays considéré. Par conséquent il est évident que dans ce domaine les normes de la Communauté joueront un rôle important.

La place et le temps disponibles ne permettent pas de s'étendre sur les besoins en matière d'infrastructures économiques et de protection de l'environnement étant donné notamment que ces problèmes sont étudiés dans d'autres documents; mais dans une étude des besoins collectifs les problèmes soulevés doivent être considérés conjointement avec ceux que posent la nécessité de renforcer la prévoyance sociale.

Les implications pour l'industrie

Une étude des principales catégories de besoins collectifs montre la nécessité de maintenir et même d'accélérer la croissance industrielle. Cela permet à la fois de consacrer une plus grande part des ressources réelles à l'éducation, à la santé, au logement et à la prévoyance sociale et d'améliorer la redistribution des revenus. Toutefois cette croissance doit être adaptée aux nouvelles conditions (notamment en ce qui concerne la lutte contre la pollution de l'environnement) compatible avec le développement régional et elle doit viser des objectifs nouveaux.

La répartition des ressources de main-d'oeuvre, de capitaux et de compétences directoriales entre les divers objectifs change constamment. Il n'est pas possible, si ce n'est d'une manière très générale, d'indiquer dans quelle mesure la dimension des différentes branches d'industrie pourra varier au cours des dix prochaines années étant donné les politiques qui sont menées dans toute la Communauté et qui mettent l'accent sur la prévoyance sociale et accordent plus d'attention à l'amélioration des infrastructures économiques et de l'environnement. La redistribution des revenus impliquera une expansion des industries produisant des biens de consommation, des produits alimentaires, des vêtements, des meubles et des équipements ménagers; l'intensification des programmes de construction et de modernisation des écoles et des logements ainsi que la construction d'hôpitaux et de centres sanitaires peuvent entraîner un changement d'orientation dans l'industrie du bâtiment, la construction industrielle et commerciale perdant alors la priorité; le développement des services de santé, d'éducation et d'assistance sociale nécessitera la formation d'un plus grand nombre de maîtres, de médecins et d'auxiliaires médicaux et sociaux. Toutefois ce sont là des tendances qui ne sont qu'apparentes, qui ne peuvent être indiquées pour le moment que d'une facon très vague et qui en outre se manifesteront probablement à un niveau national plutôt que communautaire.

Une des clés, et peut-être même la clé, des changements dans le rythme et l'orientation de l'expansion économique réside dans le progrès technologique ; c'est en donnant au progrès technologique de nouvelles orientations qu'il sera probablement possible de faciliter un programme axé sur les besoins collectifs.

Cependant, le scepticisme est actuellement aussi profond à l'égard de la technologie qu'à l'égard de l'expansion. Mais comme pour l'expansion, les critiques devraient être dirigées non contre la technologie mais plutôt contre l'usage qui en a été fait.

Bien entendu une grande partie des travaux de recherche et de mise au point est financée au moyen de fonds privés et non de fonds publics. En fait les travaux de recherche et de mise au point financés par les entreprises privées se sont développés régulièrement car ils peuvent contribuer au succès économique. Lorsqu'on tient compte de tous les travaux de recherche et de développement, quel que soit leur mode de financement, on peut voir l'importance prédominante que prennent maintenant les dépenses autres que celles destinées à la défense et au prestige (1)

Pourcentage des dépenses nationales brutes consacrées à la recherche et au développement par principaux objectifs

1967

	Défense nationale et prestige	Développement économique	Bien-être social	Divers
Belgique	5	68	11	16
France	41	43	5	11
Allemagne	21	62	7	10
Italie	16	60	10	13
Pays-Bas	4	70	10	15
Royaume-Uni	30	56	5	9
Danemark	8	59	17	16
Irland	-	84	5	11
Norvège	11	58	12	19
Etats-Unis	55	32	6	7

Pendant les années cinquante et au début des années soixante dans presque tous les pays développés les efforts déployés en faveur du progrès technologique (notamment si on les mesure d'après les dépenses de recherche et de développement financées à l'aide de fonds publics) étaient consacrés à des projets qui contribuaient très peu à satisfaire les besoins des populations; la priorité allait à la défense ainsi qu'aux projets spatiaux et nucléaires. Cependant, vers la fin des années soixante il a fallu accorder une plus grande attention à l'économie, à l'agriculture, au bien-être social et à l'environnement.

1) Chiffres tirés d'un tableau du document intitulé "The Goals of Research and Development in the 1970 publié par Science Policy Unit of University of Sussex en 1971) d'après les statistiques publiées par l'OCDE en 1971.

L'organisation du développement industriel, nécessitée par des considérations d'ordre social, sera facilitée si les efforts de recherche et de développement sont axés sur la satisfaction des besoins réels de consommation, la promotion du bien-être social et la défense de l'environnement. Dans une certaine mesure les efforts de recherche et de développement faits dans l'industrie privée - notamment par l'intermédiaire des centres de recherche - tiennent déjà compte de ces besoins, mais pas encore suffisamment.

Il est très peu probable que le changement d'orientation résultera du jeu normal des forces de marché. Les consommateurs sont généralement trop mal organisés pour cela. En fait, comme nous l'avons déjà indiqué dans un certain nombre de cas, il n'y a pas encore et il n'y aura probablement pas dans l'avenir une demande exprimée de manière assez nette par les forces normales du marché. Le changement d'orientation du développement et de la croissance industrielle, que nécessitera un programme destiné à répondre aux besoins collectifs, dépendra d'une réglementation et une initiative collectives. L'intervention des pouvoirs publics sera nécessaire pour accélérer la réorientation de la recherche et du développement vers des projets destinés plus particulièrement à satisfaire les besoins des économiquement faibles et à atteindre d'autres objectifs sociaux. De même une action publique positive sera nécessaire dans l'élaboration des contrats de recherche et de développement pour assurer qu'une attention croissante sera consacrée aux problèmes d'intérêt collectif. Dans certains cas cela nécessitera une action au niveau national; mais dans d'autres domaines une coopération technologique étroite sur une base communautaire (qui a relativement peu progressé jusqu'à maintenant) sera nécessaire.

Les projets de mise en oeuvre de contrats communautaires de développement industriel sont très importants pour atteindre ces objectifs. De tels contrats ne sauraient remplacer les efforts des industriels ou des différents Etats. Cependant ils peuvent viser un ou deux objectifs comme c'est envisagé actuellement. Le premier est de promouvoir le développement afin de renforcer l'efficacité dans l'industrie, notamment par la coopération et l'intégration industrielle entre les pays membres de la Communauté et de faciliter son adaptation aux objectifs sociaux du développement économique; le second est d'encourager les projets de

développement ayant trait à des biens ou des équipements qui répondent à un besoin collectif - défini au niveau communautaire - mais qui ne se sont pas produits pour répondre aux seules demandes du marché. [1)]

---

1) Voir la Note de réflexion sur la mise en oeuvre de contrats communautaires de développement industriel, CEE, Bruxelles 15 Octobre 1971.

Les éléments d'une stratégie sociale

Ce qui précède montre que pour faciliter la réalisation des objectifs indiqués dans le troisième programme à moyen terme, il faudra accepter des changements d'attitude, adopter de nouvelles politiques et modifier les institutions. A cet effet il faudra prendre conscience des rapports étroits qui existent en permanence entre la politique sociale et la politique industrielle. Cela nécessitera le maintien et même l'accélération de l'expansion économique mais aussi un changement radical dans la manière d'utiliser les résultats de cette expansion économique.

(1) Les objectifs fixés dans les principaux domaines de la politique sociale -l'éducation, la santé, le logement, la prévoyance, la sécurité sociale et la distribution des revenus - doivent être révisés (même lorsque ces objectifs sont actuellement implicites plutôt qu'explicites), de manière à voir dans quelle mesure les progrès envisagés pour les dix prochaines années sont suffisants. Une telle révision doit comporter non seulement un examen permettant de savoir si les ressources actuellement consacrées explicitement ou implicitement à ces objectifs sont suffisantes ou si elles devraient être accrues, mais aussi un examen des principes suivant lesquels lesdites ressources doivent être utilisées. C'est ainsi que dans le domaine de l'enseignement par exemple il ne s'agit pas seulement de savoir si le taux d'inscription prévu en 1980 est suffisant, mais de savoir aussi si le programme de développement insiste suffisamment sur la réduction de l'inégalité actuelle des chances.

(2) Les objectifs doivent être clairement définis, c'est-à-dire qu'en élaborant les politiques futures l'accent doit être mis non pas sur l'expansion comme une fin en soi, ni sur les dépenses de prestige, mais sur la création d'une société vraiment capable de satisfaire les besoins individuels et de favoriser au maximum l'épanouissement de l'être humain.

(3) Une certaine partie de cette tâche de révision doit être faite dans l'industrie elle-même. Les principales mesures consistent à donner aux travailleurs un niveau de vie plus élevé et une plus grande influence sur leur vie professionnelle. Un des phénomènes qui au cours des quinze ou vingt dernières années a caractérisé les sociétés industrialisées au moins autant que les sociétés en voie de développement a été la "révolution des espérances croissantes".

Les progrès de la science et de la technique sont constamment rappelés aux gens qui sont soumis plus systématiquement que jamais à la pression d'une publicité perfectionnée (notamment dans les pays ayant une radio et une télévision commerciales) afin de les inciter à acheter une gamme de plus en plus vaste de biens. Dans ces conditions il n'est guère surprenant qu'ils espèrent que la science et la technique permettront d'année en année une hausse de leur niveau de vie en termes réels.

(4) Pour que ce souhait puisse être énoncé et exprimé de façon constructive toute la mesure pratique devrait être prise en vue d'encourager le développement des syndicats et leur reconnaissance par les employeurs. Les premiers pas dans cette direction doivent être faits bien sûr par les syndicats eux-mêmes. Etant donné que les négociations collectives entre employeurs d'une part et syndicats très représentatifs d'autre part sont la meilleure base pour organiser les relations industrielles, il conviendrait de faciliter l'organisation des syndicats et d'amener les employeurs à les reconnaître. Les syndicats devraient aussi être mieux représentés dans les institutions européennes et il faudrait aussi admettre le principe que, par l'intermédiaire de leurs syndicats, les travailleurs occupent dans les affaires industrielles une place qui leur permette d'exercer une influence réelle sur l'ensemble des problèmes intéressant l'industrie.

(5) Dans le domaine de la politique sociale il conviendrait de faire participer davantage le public à toutes les questions qui le concernent : examen des projets de développement de telle ou telle région ; administration des hôpitaux et des autres établissements sanitaires; participation des parents et des maîtres à la réorganisation de l'enseignement; etc.

(6) L'orientation sociale de l'industrie sera renforcée si l'on accorde une plus grande attention à la protection du consommateur non seulement en ayant recours à la législation et à l'inspection lorsque c'est nécessaire, mais en encourageant les organisations de consommateurs qui peuvent créer ou contrôler les installations permettant d'examiner et d'apprécier les produits mis en vente.

(7) Il est possible d'exercer une profonde influence sur l'industrie et la société en changeant l'orientation de la recherche et du développement. La déclaration faite par les Etats-Unis au début des années soixante, annonçant qu'ils enverraient un homme sur la lune avant les années 1970 a capté l'imagination du public et a stimulé la mise en oeuvre d'un gigantesque programme de recherche et d'application technologique. Il serait hautement souhaitable que la Communauté fasse elle aussi une série de déclarations hardies concernant des objectifs devant être atteints à des dates fixes. Cependant de tels objectifs doivent être plus nettement liés aux besoins humains ou à l'amélioration de l'environnement, par exemple la réalisation d'un objectif donné dans le domaine du logement pour l'ensemble de la Communauté ou l'élimination de la pollution de toutes les voies navigables. De tels engagements présentent des dangers étant donné qu'ils peuvent détourner des efforts et des ressources d'autres buts tout aussi valables; mais un programme équilibré englobant de tels objectifs dans le domaine social et le domaine de l'environnement - à condition bien sûr que leur caractère humain soit très net - permettrait de cristalliser les aspirations technologiques et sociales.

(8) Parallèlement à de telles déclarations d'objectifs il serait utile aussi de créer, au niveau communautaire, une institution (comme l'a recommandé le rapport de l'OCDE "Science, croissance et société") qui serait chargée de prévoir les effets préjudiciables ou bénéfiques, ses initiatives et ses développements technologiques.

(9) La politique, la pratique en matière sociale présentent des lacunes qui pourraient être découvertes et comblées. En ce qui concerne la maladie, le chômage et les pensions, les événements peuvent nécessiter un plus haut degré de simplification et d'uniformité afin de limiter la complexité des calculs. Il faudrait étudier de plus près la possibilité d'un régime de prévoyance complet, couvrant tous les habitants de la Communauté et comblant toutes les lacunes ainsi que la question de savoir dans quelle

mesure le financement de tels régimes au moyen d'une plus forte contribution fiscale, en plus des cotisations versées par les employeurs et les employés, pourrait avoir un effet salutaire sur la redistribution des revenus.

(10) Dans le domaine de l'enseignement, de la santé et du logement, les qualifications professionnelles doivent être harmonisées. Un échange maximum d'informations entre les pays de la Communauté peut permettre une meilleure définition des objectifs dans ces domaines de politique sociale et la mise au point des méthodes les mieux adaptées pour les atteindre. Cela peut ouvrir la voie au progrès général et à une harmonisation progressive. Les institutions ad hoc de la Communauté pourront jouer tout d'abord un rôle de coordination, puis elles stimuleront de plus en plus les améliorations.

(11) Le progrès de l'instruction et le concept de l'éducation permanente revêtent une importance particulière. Cela souligne aussi la nécessité d'assurer des programmes de formation et de réadaptation industrielles adéquats au fur et à mesure que les besoins de l'industrie changent. Le succès des programmes de formation professionnelle et générale destinés aux adultes implique que l'industrie reconnaisse qu'elle doit coopérer en libérant et en réabsorbant des personnes en fonction de ces programmes.

(12) La politique industrielle nécessitera la mise sur pied d'institutions communautaires ayant des pouvoirs de contrôle et d'initiative. La forme de ces institutions - et la question de savoir dans quelle mesure celles qui existent déjà peuvent être adaptées à cet effet - devra faire l'objet d'un examen. Toutefois il sera indispensable que ces institutions jouissent de la confiance des partenaires sociaux et qu'elles permettent leur participation active.

Le chapitre IV du document "Orientations préliminaires pour un programme de politique sociale communautaire" examine dans quelles limites une telle politique peut être appliquée par les institutions de la Communauté et comment obtenir les moyens financiers nécessaires. Il donne aussi une liste des priorités pouvant constituer une base de discussion et de décision. Des mesures immédiates peuvent être définies dans le cadre d'une action destinée à l'établissement d'un budget social de la Communauté pour déboucher ultérieurement sur une "prévision sociale à moyen terme" au niveau communautaire.

En ce qui concerne les autres priorités indiquées dans le document il conviendrait d'insister aussi sur les points suivants:

a)- l'importance de la planification régionale et de la politique de plein emploi en tant que moyens d'assurer la multiplication des possibilités d'emploi et la réduction des mouvements de main-d'oeuvre pouvant avoir des conséquences personnelles ou familiales néfastes;

b)- Une hausse du niveau des salaires réels et de meilleures conditions de travail(ainsi que le repérage des zônes de bas salaires et de mauvaises conditions de travail) en encourageant les négociations collectives sur toute une série de problèmes;

c)- En liaison avec l'amélioration des conditions sanitaires et des conditions de sécurité, prise en considération des effets que peut avoir un travail de répétition ou simplement monotone;

d)- Amélioration non seulement des conditions de travail et des rémunérations des femmes, mais aussi études des moyens par lesquels il conviendrait d'élargir les possibilités qui s'offrent à elles, notamment dans le domaine de l'enseignement;

e)- Mesures destinées à promouvoir l'intégration des handicapés dans la vie active, non seulement en vue de leur fournir éventuellement un emploi - ce qui est important en soi - mais aussi en vue de leur donner les contacts humains les plus enrichissants et d'assurer la prise en charge constructive de toutes les catégories d'handicapés et d'infirmes;

f)- Mesures destinées à identifier les catégories et les régions où pour telle ou telle raison l'équipement sanitaire et pédagogique ainsi que les régimes de sécurité sociale sont en dessous du niveau général;

g) Annonce éventuelle d'objectifs en ce qui concerne l'amélioration des conditions sociales et humaines, avec fixation des dates de manière à montrer plus nettement que le progrès technologique et l'action sociale sont orientés davantage vers la satisfaction des besoins humains.

CONFERENCE

"INDUSTRIE ET SOCIETE

DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"

RAPPORT N° 5

EVOLUTION DES BESOINS COLLECTIFS ET PRIVES DE LA SOCIETE EUROPEENNE : OPTIONS D'AVENIR ET PERSPECTIVES QUI EN RESULTENT POUR L'INDUSTRIE

de

G. RUFFOLO

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

VENISE - 1972

APPENDICE

Données relatives à la dépense sociale dans quelques pays occidentaux entre 1959 et 1960

NOTE

a) Les données absolues sont exprimées dans les monnaies des pays envisagés.

b) Les investissements sociaux ont été obtenus en faisant la somme des investissements publics et des investissements en logements.

c) La consommation publique est répartie en consommation civile et militaire. C'est la seule articulation disponible pour des comparaisons internationales.

d) Les utilisations sociales ont été obtenues en faisant la somme des investissements sociaux et de la consommation publique.

e) La dépense sociale a été obtenue en faisant la somme des utilisations sociales et des transferts courants des comptes consolidés de l'Administration Publique.

f) Les flexibilités entre les différents postes de dépense sociale et le revenu national ont été calculés pour les différentes périodes envisagées, en rapportant les taux de variation des différents postes au taux de variation du revenu national aux prix de marché.

g) Les données utilisées sont toutes exprimées en prix courants.

h) Les pays sont classifiés en ordre descendant, par rapport aux niveaux de la part du revenu national destinée à la dépense sociale de l'an 1969.

Développement économique et qualité de la vie

1- L'une des plus illustres victimes de mai 1968 est certainement le GNP (produit national brut) (1). Cette idole du succès économique, brûlée sur les places de Paris, a été restaurée tant bien que mal par la suite. Mais elle n'est plus la même. La foi dans le dieu déchu est ébranlée. L'optimisme du développement économique - qui a marqué les vingt dernières années - est en train de faire place à un pessimisme souvent tout aussi mystique et dépourvu d'esprit critique.

En vingt ans, le produit national par habitant a doublé dans les pays de la Communauté. Si la quantité de biens produits était la marque distinctive du bien-être social, nous devrions vivre à l'heure actuelle dans une Europe "deux fois plus" prospère et heureuse.

Il n'en est rien. La société industrielle européenne, modelée par vingt années de développement économique, est incomparablement plus opulente que celle qui est sortie bouleversée et ruinée de la guerre, mais elle n'est ni plus humaine ni plus satisfaisante.

2- Le développement économique de l'Europe occidentale a été prodigieux par bien des aspects. Pendant vingt ans; les six pays de la Communauté ont maintenu un rythme du développement du produit national de l'ordre d'environ 5 % contre 3 % pour l'Angleterre (ce dernier taux, qui aurait semblé miraculeux dans l'entre-deux-guerres, fait presque honte aujourd'hui).

---

(1) Je préfère adopter le sigle anglais. Toute religion a son langage liturgique.

Dans presque tous les pays, on a approché de très près le plein emploi. Le revenu réel des travailleurs a enregistré une augmentation moyenne annuelle de environ 7 %. De bonnes conditions de stabilité ont également été assurées, le niveau général des prix ayant augmenté d'environ 3,5 % en moyenne et par an; mais les plus fortes augmentations ont été enregistrées ces dernières années.

Les 40 dernières années apparaissent en somme, du point de vue de l'économie, comme un âge d'or du continent.

Toutefois, entre 1968 et 1970, on a vu réapparaître à l'horizon les fantômes d'un passé oublié. L'inflation, la crise monétaire, les conflits sociaux se sont aggravés. Un sentiment d'inquiétude agite les consciences et jette l'ombre du doute sur les extrapolations prometteuses faites par les experts pour la prochaine décennie, qu'ils se représentent comme l'image rigoureusement fidèle de la décennie écoulée.(1)

Les spécialistes de l'économétrie sont immunisés contre l'anxiété et contre toute fantaisie excessive. Il n'en est pas de même pour les hommes du commun, qui s'interrogent désormais sur la véritable signification de ces indices et de ces mesures.

A la fin de l'année dernière (2), l'"Economist" a publié un tableau mi-sérieux, mi-plaisant dans lequel les principaux pays du monde étaient classés de manière simple en fonction de douze indicateurs sociaux, six de caractère "positif" (par exemple le pourcentage de jeunes de 17 ans fréquentant l'école) et six de caractère "négatif"(par exemple le pourcentage de décès par accidents de la route).

---

(1) Les prévisions de l'OCDE formulées récemment font état d'une croissance de 5,2 % pour les pays de la Communauté "restreinte", de 3,2 % pour le Royaume-Uni, de 4,2 % pour le Royaume-Unis de 4,2 % pour les Etats-Unis, de 10 % pour le Japon.

(2) 25 décembre 1971

Le meilleur classement sur le plan social - parmi les pays européens - était celui de l'Angleterre (+ 8) qui enregistrait par contre la performance la plus modeste sur le plan économique (0); inversement, l'Italie qui enregistrait le meilleur résultat économique (+ 7) avait la plus mauvaise performance sociale (-15).

Que ces estimations soient arbitraires et trompeuses (spécialement à ce degré de généralité mi-sérieux, mi-plaisant), il n'est pas nécessaire de le souligner. Nous y reviendrons plus loin dans le présent rapport. Il est certain de toute façon que la comptabilité nationale tend à devenir un indice toujours plus trompeur de la prospérité, pour ne pas dire du bonheur. Si,dans une situation de pénurie économique généralisée,la thèse de Pigou selon laquelle le bien-être général s'accroît chaque fois qu'augmente le bien-être économique, pouvait être logiquement acceptée, elle devient toujours plus ambigue à mesure que, la quantité de biens produits augmentant, on observe une augmentation corrélative de la quantité des biens qu'il faut produire pour remédier aux inconvénients que la production des premiers a provoqué, et ainsi de suite, dans un cycle qui désormais porte gravement atteinte aux sources de la vie de l'homme et aux conditions de son équilibre nerveux.

3- En somme, aux signes du bien-être économique s'opposent de plus en plus nettement les signes du malaise social.

Il est absoluement inutile de se demander si le mamaise de notre société est meilleur ou pire que celui des tribus africaines - à l'abri de la pollution - ou des masses rurales du XVIIIème siècle - que n'affligeait pas l'aliénation.

Toute société a son malaise spécifique. On n'a pas inventé de coefficient de pondération permettant d'en mesurer l'intensité absolue. Dans toute société, il se trouve des gens qui ont tendance à considérer ce malaise comme le prix nécessaire et même agréable (1) d'une quelconque contrepartie transcendante ou immanente (le paradis ou le GNP), et d'autres au contraire qui s'évertuent à le réduire et s'appliquent à le combattre.

Les aspects du malaise des sociétés industrielles modernes peuvent se réduire à un dénominateur commun qui est le caractère incontrôlable du développement. La société industrielle a réussi par un prodigieux tour de force, à rendre permanente la croissance des moyens techniques et des resssources économiques dont elle dispose. Elle n'est pas parvenue encore à les organiser selon un plan conscient et rationnel.

Les manifestations de ce déphasage sont désormais évidentes dans l'Europe occidentale des années 70.

4- Tout d'abord, cette Europe n'est pas capable de régler le développement économique en le répartissant de manière équilibrée entre les régions et en réduisant les distances sociales.

Il est certain qu'en 20 ans de croissance économique, les écarts d'une région à l'autre à l'intérieur de l'Europe se sont aggravés. Malgré les efforts tentés surtout en Italie et en Grande-Bretagne, respectivement dans le Mezzogiorno et en Irlande du Nord et en Ecosse, la situation de ces régions reste marginale et déprimée.

---

(1) Cf. à ce sujet le "candide enthousiasme" en faveur de l'heureux désordre de Las Vegas, dénoncé par Maldonado dans "La speranza progettuale", Turin, 1970, page 114 et suivantes.

A un degré moindre, toutes les zones situées à l'ouest, à l'est et au sud du "quadrilatère d'or" compris entre Milan, Paris, les Midlands et la Ruhr (1) ont perdu et continuent de perdre de leur importance économique au profit des zones au rythme de croissance élevé. La gestion économique de l'espace comporte encore une bonne dose de libéralisme insensé.

Il est évident qu'aussi longtemps que la gestion de l'espace sera laissée en priorité absolue aux entreprises, la tendance à concentration se poursuivra et entraînera des déséquilibres économiques et sociaux toujours plus graves entre les régions du continent.

Quant à la distribution du revenu, il semble que la tendance enregistrée entre 1920 et 1950 environ, dans le sens d'une répartition plus équitable entre individus et entre groupes sociaux se soit interrompue depuis lors.

Dans une situation où les revenus de tous augmentent, les aspirations se font plus exigeantes et les différences sociales ont un effet de frustration accru. Le risque d'explosion immédiate et peut-être moindre par rapport à une situation où un petit nombre de nantis constituent l'un des pôles, l'autre étant la masse des miséreux; mais la jalousie sociale "rampante" y est plus forte, encouragée qu'elle est notamment par le stimulant permanent de la publicité et les effets d'exemple de la consommation ostentatoire.

Enfin, la pauvreté, qui n'est plus généralisée, se concentre dans des zones sociales irréductibles, souvent réservées à des étrangers et à des imigrés.

---

(1) Cf. J.Pinder, Economic Grouwth, Social Justice and Political Reform dans AA.VV. Europe to Morrow, 1972

(2) J. Tinbergen, Population, ibidem, page 74

Il semble que les sociétés les plus riches ne puissent pas se passer de ces ghettos où s'entassent les laissés pour compte de la prospérité.

Le gigantisme des villes est un autre aspect de l'entropie et du degré élevé de désordre et de désorganisation vers lequel tend en ce moment un développement incontrôlé.

De toute façon, si nous traçons les limites géographiques de ce phénomène en Europe (quadrilatère d'or, axe lotharingien) il est certain que nous voyons se dessiner en Europe du Nord-Ouest ce que l'on peut appeler une aire de force, à densité de population élevée, caractérisée par un développement urbain dynamique.

Les conurbations anglaises des Midlands et du Sud-Est ainsi que celle de Paris, celles de Rhénanie-Westphalie et de l'axe rhénan, celles de Suisse et d'Italie du Nord-Est constituent ensemble une mégalopole européenne en puissance dans laquelle se massent près de 50 millions d'habitants. Ce bassin, à très forte densité (environ 460 habitants au km2 déjà à l'heure actuelle)constitue la plus puissan e zone d'attraction de la population et des ressources économiques européennes. Si sa force attractive ne diminue pas, la Megalopolis européenne de l'avenir n'aura rien à envier à la Megalopolis américaine de la côte Nord-Est ou à celle du Japon (1).

A l'heure actuelle, on prévoit que 30 % de la population de la Communauté économique européenne sera concentrée sur 9 % se son territoire.

---

(1) Cf. Vers une "megalopolis"européenne ? Dans D.P. n°43 (11-71) Cf. également : CEE : Travaux du groupe 1985-2000 - Urbanisation, mai 1971, et M. Philipponeaux : l'environnement dans l'Europe de demain. ("The Environment, in Europe tomorrow").

Au rythme actuel, ce pourcentage atteindrait 40 % en 1990. Cela signifierait, outre un ralentissement progressif du mouvement démographique et économique des zones situées en dehors de la"Megalopolis", dont nous avons déjà parlé, une aggravation de la congestion urbaine et de la dégradation de la qualité de la vie citadine à l'intérieur des zones métropolitaines.

Pour qui les examine objectivement, les conditions de la vie urbaine dans nos villes apparaissent dominées de plus en plus par une fatalité absurde. Le fait par exemple que l'espace réservé aux rues serve de plus en plus à garer des véhicules à l'arrêt plutôt qu'à laisser circuler rapidement et tranquillement des piétons en mouvement, que le coût du parking soit en continuelle augmentation (il a été établi que chaque emplacement de voiture immobilise un capital d'environ 70 millions de lires) et que néanmoins la vente d'automobiles progresse à des rythmes élevés, est symptomatique de la perte de contrôle des citadins sur leur ville.

6- Une perte de contrôle encore plus grave menace l'homme dans ses rapports avec son milieu naturel. Le "piège de l'entropie" - comme l'appelle Kennet Boulding - est peut-être moins visible en Europe, désormais tributaire des autres continents pour la majeure partie des matières premières dont elle a besoin. Mais le piège de la pollution est déjà tendu.

Un grand fleuve historique qui traverse la Lotharingie a déjà transformé en boue l'or de ses légendes. La même menace plane sur la côte méditerranéenne. Les forêts du Nord encore verdoyantes sont guettées par l'extension des villes-champignons.

D'autre part, de vastes zones abandonnées à elle-mêmes par une agriculture trop pressée sont envahies chaque semaine par les citoyens en week-end qui tentent vainement de fuir la civilisation, traînant derrière eux les fumées, les détritus et les bruits de la ville.

Il est des gens, il est vrai, qui ironisent sur la dégradation catastrophique du milieu comme sur une nouvelle forme de "terreur de l'an mille"surgie au seuil de l'an 2000 ou qui y voient un sursaut de répugnance aristocratique à l'égard de la démocratie de masse.

En somme on voit se répéter à propos de l'écologie, comme pour la menace nucléaire - passée de mode aujourd'hui - la dispute entre faucons et colombes.

Les uns affirment le caractère irréversible du progrès, les autres constituent des groupes de pression et invoquent des interdictions.

Mais une planification territoriale concrète qui fixerait objectivement les termes d'une solution équilibrée est encore embryonnaire.

7- Les déséquilibres économiques , territoriaux, urbanistiques, écologiques sont intimement liés au déséquilibre politique fondamental de la société industrielle; déséquilibre entre la demande de participation qu'elle formule et l'incapacité des institutions à la satisfaire. Tel est le fond même du malaise social.

Le développement économique a fait naître un désir de participation qui s'est manifesté par une mobilisation sociale sans précédent : mobilisation des jeunes enrôlés en masse dans les écoles, des femmes, à demi-émancipées de la vie familiale, des paysans, déversés dans les grandes agglomérations urbaines, des ouvriers, soumis au stress d'un bouleversement continuel des processus de production et à l'incertitude de la mobilité.

Interpréter cette intensification du désir de participation comme une poussée de la demande de services sociaux n'est qu'à moitié juste. Cela revient à ne poser qu'une partie du problème et risque de le présenter comme un problème de meilleure répartition des ressources économiques entre les différents emplois - consommation privée et besoins collectifs - qui pourrait être résolu par exemple par une augmentation du prélévement fiscal, et non pas comme un problème d'aménagement et de distribution du pouvoir dans la Communauté. Nous entrons ici dans le vif du sujet qui est au coeur du présent rapport.

La croissance quantitative de la dépense sociale

8- La thèse de Galbraith est bien connue. Dans une situation caractérisée par une abondance relative de ressources économiques, nous continuons à vivre comme dans une situation de pénurie, donnant à la production de biens et de services pour le marché - capables de satisfaire les besoins individuels - une priorité qu'ils ont perdue, la limite de subsistance physiologique étant dépassée depuis longtemps ; et négligeant les besoins supérieurs, de caractère essentiellement collectif qui ne peuvent être satisfaits avec des marchandises achetées sur le marché, mais seulement avec des services sociaux organisés par l'Etat. Il se crée ainsi une situation dominée par la tendance au sous-développement du secteur public dans l'opulence du secteur privé, opulence d'autant plus illusoire qu'elle consiste dans l'invention de besoins inexistants et de futilités amenant la frustation.

S'il en est ainsi, c'est parce que, dans notre économie de marché, les biens vendables aux particuliers jouissent d'un avantage stratégique. Leur prix sur le marché procure automatiquement le revenu qui "commande travail, capital et matières premières pour la production".(1)

---

(1) J. Galbraith, la société d'abondance 1958, p.320.

A défaut d'interventions extérieures sur le marché, la production pour les besoins individuels est donc en mesure de monopoliser toutes les ressources disponibles . Pour que cela ne se produise pas et pour qu'une partie des ressources reste disponible pour les services publics, il faut intervenir en adoptant des dispositions de loi et en mettant en place des mécanismes institutionnels étrangers au mécanisme de production. En d'autres termes, le marché est la régle, l'Etat intervient à titre exceptionnel.

L'offre de services publics ne parvient pas, dans ces conditions, à suivre le rythme de celle des biens et des services privés. Il se crée par exemple un "déséquilibre social" entre les automobiles produites et l'espace disponible, entre les services touristiques et la sécurité routière, et ainsi de suite. Ce déséquilibre est d'autent plus grave que les coefficients qui lient la consommation privée au service public tendent à croître.

Le problème de Galbraith est d'insérer dans le système un mécanisme rétablissant l'équilibre structurel, par exemple "un système de taxation qui restitue automatiquement un pourcentage de l'augmentation du revenu disponible aux pouvoirs publics, qui les utilisent à des fins d'intérêt public".

Mais le problème du malaise social de la société d'abondance est-il vraiment un problème d'augmentation des recettes pour satisfaire la demande de services et d'équipements collectifs, ce qui reviendrait en somme à augmenter la dépense sociale pour satisfaire la demande sociale ? Ou bien ce problème dépend-il d'un autre qui le précède logiquement et qui est politiquement plus complexe, à savoir le problème de <u>créer la demande sociale</u> ?

Avant de répondre, demandons-nous quel rapport existe entre l'évolution de la dépense sociale et celle du produit national brut.

9- En appendice, nous indiquons les résultats tirés d'une étude du "Centre d'études et de plans économiques" sur l'évolution de la dépense sociale dans certains pays industriels.

Certains concepts utilisés exigent une brève explication. Les investissements publics correspondent à une notion type de la comptabilité nationale, la formation brute du capital fixe; de même aussi la consommation publique. Si toutefois on considère aussi le logement comme un service public - tant par la part croissante que prennent le financement et la gestion publique dans de nombreux pays que par la destination du service - on a un nouvel agrégat qui, dans la classification adoptée par le plan économique italien, est défini comme "utilisations sociales du revenu".

Il faut élargir encore la notion d'intérêt public si l'on veut tenir compte aussi des transferts courants de revenus effectués à des fins sociales (cotisations à l'assurance-maladie, prestations sociales etc...) En incluant les transferts on parvient à la notion de dépense sociale.
C'est elle qui donne une idée de l'ensemble des ressources mobilisées dans un pays pour satisfaire les besoins de nature essentiellement sociale par rapport aux besoins individuels ou aux investissements directement productifs.
Signalons au passage que, dans la "dépense sociale", les distinctions entre consommation et investissements perdent beaucoup de leur signification.

A partir des chiffres repris dans l'appendice, nous voyons clairement que de 1959 à 1969 et dans presque tous les pays considérés, la dépense sociale tend à croître dans des proportions plus fortes que le revenu national. La part de la dépense sociale dans le revenu national a augmenté de 32 à 43 % aux Pays-Bas, de 31 à 41 % en Suède, de 34 à 39 % en France, de 34 à 38 % en Allemagne Occidentale; de 31 à 38 % en Italie, de 30 à 36 % en Belgique, de 27 à 35 % en

Norvège, de 31 à 34 % aux Etats-Unis, de 27 à 32 % en Angleterre, de 24 à 29 % au Danemark. Le Japon est le seul pays où cette proportion , de l'ordre de 22 %, n'ait pratiquement pas changé.

En général, la tendance de la dépense sociale à croître plus rapidement que le revenu apparaît également pour les diverses composantes de l'agrégat : investissements publics, consommation publique, logements (et par conséquent "emplois sociaux") et transferts courants. L'élasticité est presque toujours supérieure à 1.

Bien que les agrégats de ce genre, et pour une période aussi brève, ne puissent être considérés comme hautement significatifs, ils manifestent une tendance très nette à l'augmentation du prélèvement des ressources destinées aux biens et aux services de nature sociale.

Il semble donc que le véritable problème réside, non pas dans le déplacement quantitatif des ressources, passant des utilisations individuelles aux utilisations collectives, mais dans la façon dont ces ressources sont utilisées.
La dilatation de la dépense sociale intervient sous la même impulsion que l'augmentation des consommations privées.
En raison de la façon chaotique dont elle se développe, sans ordre préétabli et subordonnée à la demande "privée", les coûts, exprimés en termes de ressources employées par unité de prestation, augmentent, et la qualité du service tend à se dégrader lorsque les dimensions augmentent.

La croissance quantitative de la dépense sociale masque une augmentation de ses coûts au lieu de refléter l'amélioration de ses prestations.

10- L'expansion désordonnée des villes, fruit de choix confiés principalement à l'intiative privée, entraîne des coûts sociaux croissants en matière de construction de logements et de transports.

On a calculé, par exemple, que si les tendances à la concentration urbaine, enregistrées au cours des 20 dernières années se maintiennent , le rythme de la construction de logements doublera au cours des 20 prochaines années, dans les pays de la Communauté Européenne, le nombre de logements neufs passant de 1 à 2 millions par an environ.

Le système d'enseignement a subi l'impact de la demande de personnel qualifié, émanant de l'industrie, et de l' arrivée de nouvelles vagues massives d'étudiants provoquée par l'augmentation du revenu individuel. La dépense pour l'enseignement a progressé régulièrement dans tous les pays européens à un rythme supérieur à 10 % en moyenne par an. Les taux de scolarisation ont augmenté. Mais les coûts du service scolaire, aussi bien les coûts fixes que les coûts relatifs aux dépenses courantes, ont augmenté plus rapidement que le volume des prestations. Du reste, à en juger par les plus récentes expériences,"l'indice de satisfaction" du service scolaire dans la majeure partie des pays européens ne peut pas être considéré comme très élevé.

On peut faire des constatations analogues en ce qui concerne les prestations médicales. Dans les pays de l'Europe occidentale, les frais médicaux ont progressé presque partout très rapidement, sous toutes leurs formes (prestations directes ou transferts) et ils atteignent, désormais, des pourcentages qui oscillent entre 5 et 10 % du revenu national . Dans ce cas également, on peut dire que cette augmentation n'est pas le fruit d'un plan rationnel et préétabli, fondé sur des enquêtes sur les conditions d'hygiène et sur les besoins médicaux de la population mais qu'elle résulte d'une réponse fébrile et angoissée à la pression de la demande privée, des citoyens et des médecins . Les coûts des services médicaux sont en augmentation dans tous les pays, à un rythme plus ou moins rapide.

La dépense pour la préservation de l'environnement et pour la reconstruction des systèmes urbains est en revanche encore très basse. On ne constate, en effet, de la part de la demande "privée" aucune poussée fondamentale susceptible de la stimuler : et la décision implicite que, jusqu'à présent, les Européens semblent avoir prise, à l'exemple des autres races et peuples de la terre, est simplement de laisser leur géographie et leur histoire s'en aller à vau-l'eau.

On peut, je le crois, affirmer objectivement que la dépense sociale a crû et continuera à croître, non pas en opposition à la croissance de la demande privée, mais comme une conséquence indirecte , et le plus souvent accessoire, de celle-ci.

Le véritable problème n'est pas celui des quantités de ressources à assurer pour couvrir les besoins collectifs au moyen d'un prélèvement fiscal plus automatique. Les énormes ressources mobilisées pour les logements, la santé, l'enseignement ont accusé des rendements marginaux décroissants.

Le véritable problème est celui de la qualité des services rendus. Et pour le résoudre, on ne peut éluder la question du <u>sujet</u> auquel le service est confié.

Le "disfonctionnement" bureaucratique

11- Le sujet qui a la responsabilité de faire face à l'augmentation constante des besoins collectifs qui ne peuvent être efficacement satisfaits par le mécanisme du marché est évidemment l'Etat.

Il s'ensuit une dilatation macroscopique des structures administratives et un accroissement du rôle de la bureaucratie.

L'organisation bureaucratique - présentée par Weber comme le modèle idéal de l'action rationnelle - est aujourd'hui assez discréditée. On se plaint de toute part du "disfonctionnement" de la bureaucratie, de son incapacité à satisfaire la demande des services publics. Et l'on invoque des réformes administratives dans le sens de l'accélération, de la décentralisation, de l'allègement des procédures,etc...

Toutefois, le problème de la gestion bureaucratique semble plus profond : plus que le disfonctionnement de la bureaucratie, il convient d'analyser de façon critique la fonction de la bureaucratie par rapport aux besoins d'une société industrielle moderne et sa position dans la structure du pouvoir.

La bureaucratie est et continue d'être modérément efficace dans le cadre du comportement qui lui est propre, c'est-à-dire dans le cadre de l'action administrative traditionnelle. C'est l'action administrative qui se concilie mal avec l'exigence d'une société industrielle moderne, dynamique et différenciée.

Par action administrative, j'entends celle qui oeuvre dans un cadre rendu rigide par l'application rigoureuse de règles et par la répartition stricte des rôles par rapport à une fonction objectivement déterminée et dans un milieu qui n'est pas exposé à des changements rapides.

La société industrielle moderne est caractérisée par le changement constant des conditions de milieu et par une situation d'incertitude.

Cette constatation est valable pour les besoins "privés" qui s'expriment sur le marché; mais aussi, et de plus en plus, pour les besoins collectifs de caractère économique et social. Ces derniers ne peuvent être fixés comme des normes mais doivent être définis comme des variables par rapport aux besoins de la collectivité.

L'action administrative, en raison de sa nature autoritaire et hiérarchique, cristallise ses objectifs en règles de comportement qu'elle observe et impose de façon uniforme indépendamment des réactions des citoyens. Elle connaît des fonctions et non des objectifs, des règles et non des alternatives, des procédures rigides et non des choix.

Parfaitement rationnelle, d'après le modèle de Weber, dans une situation statique et relativement/"sûre", elle devient irrationnelle dasn des conditions d'incertitude et de mutation rapide, dans lesquelles le problème consiste à définir des objectifs e n les déduisant d'une analyse des besoins et des possibilités; à y adapter les moyens; à corriger constamment les objectifs et les moyens en fonction des réactions du milieu ambiant.

Il ne s'agit donc pas de réduire les excès et les manifestations pathologiques de la bureaucratie, mais de remettre en question l'organisation bureaucratique des services sociaux elle-même.

L'organisation bureaucratique, strictement fonctionnelle dans son champ d'action (en raison de compétences fixes) et formelle dans sa gestion (en raison de règles uniformes et standardisées) ne peut être transformée en une organisation sur des objectifs sans se nier elle-même.

C'est pourquoi elle offre une résistance compréhensible à toute tentative non pas tant de décentralisation, qui est parfaitement compatible dans certaines limites avec le shéma "fonctionnel" - que de programmation dans le sens d'une action visant à atteindre des objectifs spécifiques.

On connait au contraire la tendance de la bureaucratie au corporatisme, sa tendance à "éliminer la finalité" de son activité (1) - le service public - et à se fermer sur elle-même, creusant ainsi un fossé de plus en plus profond entre l'administration et le citoyen (2) et par conséquent en cessant d'être, comme on l'a affirmé, une organisation "responsable et adaptée" (Robson).

12- L'irrationalité de la bureaucratie dans la société moderne ne dépend donc pas des disfonctionnements de son activité, mais de sa façon d'être même.

---

(1) C.M.M. Joad, Decadence : A Philosophical Enquiry, Londres 1948

(2) R.K. Merton : "The unanticipated consequences of purposive social action Am. Soc. Rev. 1936, pages 894/904 a Bureocratic structure and personality, Social Forces, XVIII (1940); A Gouldner, Patterns of Industrial Bureaucracy, Glencoe, 1954

Le problème fondamental, en ce qui concerne les services publics, ne concerne pas tant la quantité des ressources que l'Etat réussit à y affecter que la façon objectivement irrationnelle dont elles sont administrées, c'est-à-dire sans tenir compte de la demande politique, qui ne peut être définie qu'au moyen d'une méthode rigoureuse de programmation rationnelle et démocratique, mais en les déduisant de règles administratives devenues avec le temps absolument arbitraires.

Il est vrai que ces règles subissent des adaptations permanentes par le biais de ce que l'on a appelé la gestion parallèle de la bureaucratie, c'est-à-dire l'utilisation des importants pouvoirs discrétionnaires dont elle dispose pour faire face aux sollicitations de groupes de pressions économiques ou de clientèles politiques (les réglements - disait Giovanni Giolitti - s'interprètent pour les amis et s'appliquent pour les ennemis). Or, cela représente bien un "disfonctionnement" par rapport au modèle de Weber et en aucun cas un amendement de l'irrationalité de l'action administrative.

Il n'existe donc aucune responsabilité subjective de la bureaucratique et peut-être même aucun besoin de réforme de la bureaucratie en tant que telle. La cavalerie cuirassée en formation fermée était une excellente invention. A Azincourt, elle s'est battue comme toujours avec courage. Elle n'est pas responsable de la défaite qui, au contraire, est due aux archers anglais contre lesquels elle était impuissante. Il y a lieu de se demander si le problème de l'inefficacité de l'action administrative, dans le domaine spécifique de

la demande de services collectifs de caractère économique et social, ne touche pas par conséquent à la nature même de l'Etat, en somme si celui-ci ne doit pas descendre de ch cheval et s'adapter à un mode de vie différent de celui du passé.

Les deux problèmes, interdépendants, qui se posent à cet égard sont celui de la rationalisation des choix et celui de la démocratisation des gestions.

La rationalisation des choix

13- Ce qui est parfaitement rationnel dans le paradis terrestre de la bureaucratie devient irrationnel dans notre purgatoire agité. L'irrationnalité de la gestion des ressources destinées aux besoins collectifs est désormais universellement manifeste. D'énormes volumes de ressources économiques confiées à l'Etat ne sont employés que selon le modèle fourni par la tradition et en fonction des rapports de force des organisations bureaucratiques entre elles et avec les autres groupes de pression. Des règles intangibles et vénérables autant qu'arbitraires président à leur répartition.

La technique traditionnelle de la formation du budget de l'Etat est connue. C'est un processus de décision qui a été baptisé par un expert des finances publiques méthode du gâchis ("muddling through") (1). Les différentes instances se présentent sur le marché politique et passent des contrats : comme dans tous les marchés oligopolistiques, il n'y a pas de raison de rectifier les parts de chacun en déclenchant une guerre si les rapports de force ne sont pas essentiellement modifiés. Il se dégage donc une certaine règle qu'il est de bon ton d'observer sans se demander quel en est le fondement logique.

Et cette méthode a été extrapolée du budget public au budget économique national, lorsque en raison d'exigences diverses, certains gouvernements ont décidé d'adopter un plan économique national.

---

(1) C.L. Schultz
The Politics and Economies of Public Spending, Washington 1968.

La programmation économique nationale naît de la nécessité d'assurer l'équilibre en période courte entre la demande et l'offre ou d'assurer un développement global plus rapide ou un développement plus équilibré entre régions et secteurs. Au fur et à mesure que les planificateurs descendent des objectifs plus généraux et "agrégés" à des objectifs plus spécifiques, ils découvrent l'inadaptation des instruments d'analyse disponibles et la répugnance fondamentale du mécanisme administratif pour toute tentative visant à définir des objectifs.

De la sorte, la planification économique risque de devenir victime d'une conjuration entre l'administration publique et la comptabilité nationale.

La comptabilité nationale peut en effet parfaitement se comparer à l'image courante du gâteau à partager : un peu pour toi, et encore un peu pour toi, mais attention à ne pas en prendre plus qu'il n'y en a (1). Le problème fondamental consiste à répartir soigneusement quelque chose de fini entre des fonctions déterminées. C'est donc pour ainsi dire dire un problème typique de "budget" traditionnel.

En conséquence, on voit apparaître certaines règles mystérieuses. Par exemple, celle en vertu de laquelle on impute à la défense 6 % du revenu national.
Pourquoi 6 % ? On dit que ce taux a été fixé dans une convention internationale? Et on impute I % à l'aide aux pays en voie de développement. Pour la même raison.
5 % à la santé : "on fait la même chose à l'étranger" et ainsi de suite. Ensuite, à l'intérieur de ces boîtes, se reproduit la technique de la répartition contractuelle oligopolistique entre ministères, services, bureaux.

De cette façon, l'irrationalité risque d'être planifiée et entérinée par la loi.

---

(1) Voir Dow, cité dans F. Caffé, Politica Economica

14- Aujourd'hui, la programmation traverse une période de critique et d'autocritique. La conscience du caractère polycentrique, permanent et ouvert des systèmes de décision a mis en évidence les insuffisances du shéma théorique de comptabilité nationale sur lequel elle se fonde et en particulier son inaptitude à servir d'instrument de décision opérationnel (et pas seulement de tableau de contrôle de la comptabilité agrégée de décisions en quelque sorte escomptées).

D'autre part, la conscience du caractère arbitraire des décisions sur l'emploi des ressources confiées à l'administration a stimulé la recherche de nouvelles techniques de "programmation rationnelle" fondées sur l'application de l'analyse des systèmes.

Les méthodes traditionnelles de "programmation de la dépense" coexistent actuellement avec les nouvelles méthodes qui en sont encore au stade expérimental, et il est probable que cette coexistence se poursuivra également à l'avenir, étant donné l'optique différente et la signification différente des deux techniques (1). Mais il est certain que, sans une rationalisation du processus de décision, réalisée grâce à l'introduction progressive de méthodes de "programmation par objectif" ou "par projet", les ressources destinées aux besoins collectifs risquent d'augmenter de façon incontrôlée entraînant des gaspillages considérables (2) sans d'ailleurs entraîner une augmentation proportionnelle du bien-être social, mais en provoquant au contraire une augmentation du degré de confusion et de malaise existant actuellement.

"Il est, en effet, inconcevable - à moins d'assumer expressément le risque d'une explosion incontrôlée de dépenses, que des activités dont certaines, telle l'éducation, absorbent parfois plus du vingtième des ressources nationales, soient administrées dans un cadre et selon des règles héritées d'une tradition, dans certains cas, plus

---

(1) Voir page suivante

(2) Voir page suivante

que centenaire. De même, il est illusoire - à moins d'admettre la possibilité de sacrifier arbitrairement certaines des aspirations et des besoins essentiels des collectivités modernes - de prétendre endiguer la progression des secteurs sociaux à l'aide de plafonds imposés de manière intuitive (3)".

La programmation par projets implique que l'on définisse les objectifs de l'action sociale dans une structure de programme en analysant systématiquement et en permanence les conditions, les besoins et les aspirations de la société; elle implique la détermination des différentes possibilités propres à les réaliser en termes de coûts; le choix entre les différentes possibilités.

Elle ne suppose pas l'existence d'une carte de préférence sociale donnée, déterminant objectivement les besoins à satisfaire, mais elle vise, grâce à la recherche et à l'analyse systématique, à établir une échelle de préférence, un "projet social". C'est une façon d'interroger la société en termes rationnels (en réduisant autant que possible le poids des facteurs émotionnels ou simplement de l'inertie). C'est une façon de solliciter la demande sociale, en filtrant les aspirations confuses qui ne trouvent d'intermédiaires et de traduction ni dans le système politique, ni dans l'appareil bureaucratique.

Seule une demande sociale rationnellement exprimée peut rééquilibrer la "balance sociale" de Galbraith, en donnant une orientation précise et une importance prioritaire aux ressources destinées à la satisfaction des besoins collectifs.

La démocratisation des choix

15- La programmation par projet est donc beaucoup plus problème technique. Le choix d'un système d'indicateurs sociaux et l'adoption de techniques d'analyse de systèmes ne comportent pas simplement le remplacement d'appareils bureaucratiques traditionnels par des équipes d'experts et de techniciens : ils impliquent la démocratisation du processus de décision.

---

(1) La possibilité de coexistence est offerte par l'application de la programmation rationnelle - de la"microprogrammation" par projet - aux seules variables instrumentales (de décision) du plan et par l'application de la "macroprogrammation" par agrégats au cadre de contrôle général de comptabilité.

(2) Nous avons vu comment, dans l'ensemble, la dépense sociale progresse à un rythme supérieur à celui du revenu. Pour certains types de dépenses, l'élasticité est très élevée.

(3) J.M. Collette : Etude sur les systèmes de décision, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Genève, 1970.

La méconnaissance de la nature essentiellement politique du problème de la rationalisation des choix relatifs aux dépenses publiques est peut être la raison principale pour laquelle, après une première phase d'enthousiasme, les progrès réalisés grâce aux nouvelles techniques ont été peu importants dans les pays qui ont été les premiers à les adopter.

Le problème de la recherche des objectifs de l'action sociale exige la mobilisation des experts et des techniciens, mais ce n'est pas un problème que les experts et les techniciens puissent résoudre pour le compte de la société.
Dans son livre " Le choc du Futur", Alvin Toffler récapitule les nombreuses tentatives faites par les Américains pour poser en termes systématiques le problème des objectifs de l'action sociale et de la rationalité des choix : l'étude "Objectifs pour les Américains" entreprise en 1960 à l'initiative du Président Eisenhower, la grande expérimentation du PPBS inaugurée par Johnson, et enfin les dernières déclarations solennelles de Nixon : "Le moment est venu de nous consacrer délibérément et systématiquement au problème du genre de nation que nous voulons être .... J'ai ordonné aujourd'hui même la création, ici même à la Maison Blanche, d'un groupe de recherche sur les objectifs nationaux ..."
Le problème est toujours le suivant :"A qui appartient-il de préciser ces objectifs ? (1) De qui tient-il ses pouvoirs? Comment pense-t-on obtenir le consentement de ceux qui doivent se charger de les réaliser ?".

La demande visant à obtenir que ces choix soient confiés à des experts "compétents" résulte de la conviction que les problèmes qui se posent à la société moderne sont devenus trop complexes pour être traités suivant la méthode démocratique.

Il s'agit en réalité d'une conviction vieille comme le monde . La société a toujours manqué de maturité, et les problèmes que posait son gouvernement ont toujours été trop complexes pour ceux qui sont convaincus dès le départ que

---

(1) A. Toffler, op. cit., pp. 468-469

les hommes ordinaires n'ont pas la possibilité ni le droit de décider par eux-mêmes de leur destin.

Ces thèses "élitistes"traditionnelles - auxquelles un vernis technocratique donne une apparence moderne - sont en vérité de plus en plus anachroniques en égard à l'évolution de la société industrielle moderne. La complexité, la différenciation et le changement continu engendrent dans ce type de société un degré d'interaction sociale très élevé qui exige un flux d'informations circulaire orienté dans toutes les directions. Toute "directive" est une information de départ qui exige une information en réponse et ainsi de suite. Avoir la prétention d'orienter ce flux dans le sens unique et traditionnel, "du haut vers le bas", bloque le processus de rétroaction (feed-back) et donne aux "élites" une image déformée d'une société qui progresse dans des directions qui leur sont inconnues.

Les élites technocratiques ont ainsi affaire à une société indéchiffrable, improbable et imprévisible. La cour de sociologues dont elles s'entourent et les appareils sophistiqués de divination de l'avenir qu'elles entretiennent à grands frais les laissent toujours perplexes et pris au dépourvu devant les surprises qu'une société muette couve dans son sein.

Il est sans doute vrai que la complexité de la société industrielle moderne ne se reflète pas dans les institutions de la démocratie parlementaire, telles qu'elles nous ont été transmises, presque intactes, par le XIXe siècle. Mais le problème est précisément de rénover les institutions politiques. Le sens de cette rénovation, pour une société plus riche, plus cultivée et virtuellement plus libre que celles qui la précédaient, est précisément une démocratisation plus large et plus profonde.

La critique des institutions actuelles de la démocratie doit être formulée au nom et pour le compte d'une démocratie plus moderne et mieux articulée, d'une démocratie plus programmatrice que programmée, et non pas en invoquant des solutions autoritaires inspirées de modèles de caserne ou d'usine qui montrent le conservatisme, mais avant tout le peu d'imagination des éternels inventeurs de républiques fondées sur l'obéissance à la baguette.

16- La société moderne demande de plus en plus la programmation et l'autogestion. "Dans la situation de superindustrialisation, la démocratie devient non pas un luxe politique, mais une nécessité fondamentale". (1)

L'établissement d'un modèle de société parfaitement rationnel et démocratique est certainement une utopie. Mais il n'est absolument pas utopique de rechercher des solutions qui s'inspirent de ce modèle et s'en rapprochent.

L'autogestion est un idéal qui peut être poursuivi par la recherche pratique de formes de plus en plus avancées de participation. Il ne s'agit pas de réaliser dans l'absolu le modèle impossible d'une société anarchique, mais de répondre, chaque fois que les conditions le permettent, à la demande de participation.

La structure sociale n'est pas,dans tous ses aspects, également perméable à un processus de "socialisation du pouvoir". L'entreprise est certainement un des secteurs les moins perméables dans la mesure où il obéit à un déterminisme technologique rigide. Il en va de même en ce qui concerne les grands services de sécurité, d'ordre public, de défense et, peut-être dans une mesure moins grande, de justice, dont d'indivisibilité et le caractère rigoureusement objectif et contraignant impliquent le recours au système administratif.

En revanche, il existe des zones intermédiaires où le degré de liberté d'expression, de différenciation et d'autonomie de la société est aujourd'hui beaucoup moins élevé qu'il ne pourrait l'être.

Dans le secteur de plus en plus vaste des besoins collectifs - assistance, éducation, santé, culture, loisirs - un large domaine s'ouvre à des formes de gestion différenciée et basée sur la participation. La rationalisation de leur gestion et donc la fixation d'objectifs de programme passent ici par leur démocratisation, c'est-à-dire par un processus de " désétatisation" et de "débureaucratisation".

Les services sociaux ne sont pas divisibles individuellement, mais ils peuvent être rendus disponibles pour des

(1) A. Toffler, op.cit.,p.471

"quanta" optimaux, pour des groupes sociaux, c'est-à-dire pour des groupes dont la dimension est définie sur la base de critères "satisfaisants" d'efficacité de participation. En d'autres termes, il faut élaborer des systèmes"utilisables" et programmés. Les grands agrégats actuels dans lesquels on a l'habitude de classer les services collectifs - éducation, santé, etc.- sont devenus "inutilisables" dans la perspective d'un processus de décision basé sur la programmation par objectifs et eu égard à la necessité d'atteindre le degré de participation indispensable pour que le service rendu soit efficace.

Il faut définir entre l'Etat et le citoyen des points d'agrégation intermédiaires (communautés) auxquels doivent être confiées l'expansion de la demande et la gestion des services sociaux.

17- Un agrégat intermédiaire naturel est constitué par la communauté locale, régionale ou nationale. La tendance à la reconstitution d'autorités politiques régionales en Europe est la preuve évidente que le problème de l'organisation locale, des conditions de milieu et du développement national ne peut pas être traité dans les conditions actuelles de centralisation et de passivité politique qui caractérisent les communautés directement intéressées à l'usage du territoire.

Mais, la rapidité, et dans certains cas l'instantanéité des moyens de communication modernes offrent la possibilité de créer, sur la base d'une association volontaire, des communautés qui ne soient pas liées au territoire, mais regroupées sur la base de projets visant à atteindre des objectifs communs : des " communautés de projets". A leur tour, les projets peuvent se limiter à un seul aspect de la vie sociale - centres d'éducation permanente, systèmes sanitaires, circuits touristiques etc. - ou à plusieurs aspects connexes de manière à constituer des communautés complexes et articulées, des "universités de projets", de nouvelles "polis" autour desquelles le tissu des relations sociales, qui est aujourd'hui menacé de désagrégation, serait restructuré. Pour les opposer aux "technostructures - caractérisées par la mobilisation des hommes au service de la production -, nous pourrions les définir comme des "polistructures".

18- La décentralisation des services sociaux et leur rattachement aux communautés implique naturellement l'adoption de nouvelles formes d'institutions propres à assurer un juste équilibre entre l'administration centrale, les communautés et les citoyens.

Les rapports entre les administrations centrales et les communautés impliquent l'emploi de certaines formes de contrat (inspirées de la concession ?) qui tracent les limites de l'autonomie des communautés, en réservant à l'administration centrale les tâches de programmation générale, de contrôle et de tutelle. Ces conventions devraient être suffisamment souples pour pouvoir être adaptées à l'évolution de la situation. Les administrations centrales se transformeraient donc - dans le secteur des services collectifs économiques et sociaux - en centres de programmation et de contrôle. Les rapports entre ces derniers et les communautés devraient être régis plus par l'agencement souple "du Plan national - cadre et synthèse des projets élaborés aux différents niveaux - que par des normes rigides.

Naturellement, les communautés jouiraient d'une autonomie de financement considérable. Le principe du budget unique, tel qu'il résulte du modèle d'organisation uniforme, est devenu désormais incompatible avec les conditions de la société moderne. Il semble opportun qu'il reste en vigueur pour l'ensemble de services publics indivisibles - les services de sécurité - qui réclament une administration centralisée et uniforme. Le financement des services économiques et sociaux pourrait être assuré en partie par la programmation centrale, sous la forme d'un fonds de compensation, afin d'assurer un minimum de prestations à tous les citoyens, et en partie directement par les membres de la communauté intéressée.

19- Chaque communauté jouirait par ailleurs d'une large autonomie sur le plan de l'organisation intérieure, lui permettant d'adopter des institutions qui devraient être reconnues par le gouvernement central. L'"incorporation" de la communauté garantirait le caractère démocratique de ses institutions et les droits de ses citoyens.

La participation de ces derniers au gouvernement de la communauté serait assurée par le lien direct qui serait institué entre la prestation des services et leur financement et elle serait institutionnalisée au moyen des organes représentatifs de la communauté.

Dans ces organes représentatifs, le principe "no taxation without representation " (pas de taxation sans représentation) retourverait sa signification historique première.

Du reste, dans une communauté dont la tâche vise à la réalisation d'un projet, les rapports entre les gouvernants et les gouvernés ne seraient pas caractérisés par un rapport fondé uniquement sur l'autorité, mais par un rapport dialectique, dans lequel les administrateurs assumeraient de plus en plus le rôle d'experts au service de la communauté, investis d' une autorité étroitement liée aux tâches qu'ils exécutent dans le cadre du projet.

L'exemple le plus valable est celui du rapport enseignants-élèves. Il est certainement ridicule de prétendre, comme c'est le cas dans les manifestations les plus gestuelles et les plus folkloriques de la contestation, de faire disparaître ce rapport dans une communauté autodidacte impossible. Il est aussi anachronique de continuer à faire de l'école une caserne culturelle qui dispense des notions et inculque des habitudes mentales et des comportements uniformes à des régiments bien encadrés d'élèves disciplinés. Le juste équilibre est atteint dans la communauté entre maîtres et élèves, basée sur le principe de la collaboration critique:

un rapport qui accepte l'autorité du maître, fondée sur l'expérience culturelle, et qui l'expose à la critique enrichissante des étudiants, et dans le cadre duquel les nombreuses décisions concernant la vie de la communauté sont prises en commun.

Le "Gouvernement" de la communauté devient dans ces conditions le contraire d'une administration bureaucratique: une structure légère et souple, continuellement remodelée par le "projet" communautaire, liée aux objectifs du projet et légitimée par l'approbation des membres de la communauté.

Le principe de libre association à la communauté implique naturellement l'adhésion et le départ volontaires de ses membres. Ceci permet également l'introduction d'un principe de concurrence et d'émulation dans la recherche d'une gestion efficace et fonctionnelle : ce principe est totalement absent de la gestion administrative qui est exercée dans une situation de monopole total.

20- On peut sans doute objecter que des structures de ce type supposent une autre espèce d'hommes quecelle que la nature a créée au cours d'un processus laborieux de sélection. Mais là aussi le pessimisme de la sagesse conventionnelle doit se soumettre à l'épreuve de faits. Seules les sociétés rurales traditionnelles peuvent se permettre le luxe d'agir sur la base de proverbes. Les sociétés industrielles doivent résoudre en permanence de nouveaux problèmes.

Au nombre de ces problèmes figure notamment le suivant : lorsqu'une certaine situation a été atteinte dans la satisfaction des besoins individuels, l'égoisme qui pousse à

l'acquisition cesse d'être une motivation puissante de l'action. D'autres motivations, égoïstes elles-aussi, mais plus raffinées, viennent la compléter ou la remplacent. Parmi celles-ci, la satisfaction du travail bien fait, l'honneur professionnel, le plaisir d'être approuvé par les autres, la passion pour l'exécution d'une entreprise commune, prennent une valeur et une force de plus en plus grandes.
La concatination provocatrice mandevillienne des vices privés et des vertus publiques qui scandalisait les détracteurs de la "dismal science" perd sa signification. On dirait même que la société montre dans ses jeunes générations une certaine fatigue salutaire pour tout ce qui est incitation à la comptétition à titre individuel, compétition qui ne s'exprime plus désormais , comme à la belle époque des chefs d'entreprise puritains, dans le domaine âpre et fortifiant de la concurrence de productivité, mais dans le domaine angoissant de la concurrence de consommation dont la devise est : " to keep up with the Jones " (ne pas se laisser distancer par ces voisins).

La volonté de se consacrer à des activités créatrices et exercées solidairement, de contribuer à la réalisation d'un objectif commun, n'est pas une hypothèse moraliste. C'est une exigence que la société exprime dès aujourd'hui, le plus souvent encore sous des formes indirectes et encore largement inconscientes (1), mais aussi sous des formes que seuls, les amateurs de proverbes populaires ne trouvent pas évidentes.

La Communauté économique européenne : chances et risques

21- Considérations finales.

Les vingt dernières années nous ont appris que le développement économique en soi ne nous rend pas plus heureux. Les besoins et les aspirations sur le plan social qui peuvent être difficilement comptabilisés, doivent pouvoir être

(1) Voir E. Fromm, Psychanalyse de la vie moderne, Communauté

satisfaits pour que ce développement économique ne se traduise pas finalement par un malaise social. Mais ces besoins et ces aspirations ne réclament pas seulement une plus grande mobilisation de ressources. Ils exigent aussi l'adoption d'un programme d'action propre à donner une orientation définitive et un sens précis à l'action sociale. La programmation de l'action, par objectifs et par projets, ne peut être réalisée par des administrations bureaucratiques traditionnelles ou par des équipes de technocrates. Elle ne peut se fonder que sur la participation constante et directe de la société civile. Ceci suppose une redistribution des pouvoirs dans le sens de leur "socialisation", du démantellement progressif des structures bureaucratiques et de l'adhésion directe à des communautés de citoyens regroupés autour de projets, de l'élaboration de la "demande" et de la gestion des services sociaux.

22- La création de la Communauté économique européenne représente, du moins virtuellement, une grande chance pour ce processus de "désétatisation" et pour l'orientation du développement économique des pays de la Communauté vers l'amélioration effective de la "qualité de la vie".

En d'autres termes, la Communauté européenne peut être un Projet européen autour duquel devraient s'articuler ses structures.

Malheureusement, il n'est pas possible de nier que les choses ont suivi jusqu'ici une autre direction.

Le modèle de développement implicite vers lequel la CEE semble s'orienter apparaît comme très "économique" et peu "communautaire".

Plus que la "qualité de la vie", c'est le développement économique et technologique qui semble jusqu'ici l'avoir inspiré.

Quant à l'aspect politique, le modèle implicite vers lequel les institutions communautaires semblent se diriger est plutôt celui d'un Super-Etat, avide de confisquer à son profit les pouvoirs aujourd'hui détenus par les Etats nationaux.

Ces tendances impliquent le développement des deux aspects négatifs qui ont accompagé l'expansion par ailleurs prodigieuse de l'économie européenne au cours des deux dernières décennies : un progrès de la technologie et de la productivité en dehors d'un plan social qui en constitue la justification, l'orientation et l'élément régulateur; une bureaucratisation accentuée de la partie des activités humaines - services sociaux, activités éducatives et culturelles - qui devraient constituer l'expression la plus libre et la plus immédiate d'une société riche de ressources et d'énergies.

Le pire résultat auquel ce processus pourrait aboutir serait la confluence d'un libéralisme technocratique " à la japonaise" et d'un bureaucratisme " à la russe". Une société "mixte" née de la juxtaposition de ces deux modèles serait une société absolument monstrueuse.

L'Europe de demain peut être une forte administration abstraite et sans but, obsédée par l'uniformisation, par l'harmonisation, par l'unification de moyens que l'on ne sait à quelle fin employer et par l'accumulation de pouvoirs abstraits en vue de faire on ne sait exactement quoi; elle peut être aussi un projet qui serait le point de convergence et d'unification de communautés nationales et régionales qui conserveraient leur diversité en poursuivant les mêmes buts avec des moyens différents, qui comporteraient des structures politiques fortes et des structures administratives légères, qui assureraient la primauté de la politique sur l'économie et celle de la culture sur la politque.

TABLEAU 1 Evolution de la part du revenu national affectée à la dépense sociale entre 1959 et 1969 dans quelques pays occidentaux.

PAYS	1959	1964	1969	1959	1964	1969	1959	1964	1969
	Investissements sociaux / Revenu national			Utilisations sociales / Revenu national			Dépense sociale / Revenu national		
Pays-Bas	7,8	8,5	9,4	21,3	24,1	25,1	31,5	36,8	42,6
Suède	5,9	6,8	7,0 1°)	23,4	25,1	29,0 1°)	31,4	34,4	41,1 1°)
France	7,6	9,6	10,2	21,0	22,4	22,5	34,0	38,0	39,3
Allemagne Occidentale	8,3 2°)	11,0	9,0	21,9 2°)	25,7	24,5	34,3 2°)	36,2	37,7
Italie	7,6	9,0	8,9	19,7	22,5	22,4	30,6	34,0	37,6
Belgique	6,5	9,3	8,4	19,2	22,1	22,6	30,4	33,0	36,3
Norvège	4,4	4,1	4,9 1°)	18,6	19,6	23,1 1°)	27,0	28,6	35,0 1°)
Etats-Unis	8,3	7,4	6,3	26,3	25,9	27,3	31,3	31,1	33,6
Royaume-Uni	3,5	4,8	5,6	20,3	21,8	23,7	26,8	28,6	32,4
Danemark	3,5	4,4	4,2 1°)	16,3	19,2	19,8 1°)	23,7	26,8	29,3 1°)
Japon	9,0	10,7	10,0 1°)	18,3	19,5	18,2 1°)	22,3	23,5	21,9 1°)

1°) Les données se rapportent à 1968.

2°) Les données se rapportent à 1960.

Source: Traitement de données OCDE effectué par le Centre Plans (National Accounts of OECD countries).

TABLEAU 2 Flexibilité de la dépense à des fins sociales par rapport au revenu national entre 1959 et 1969 dans quelques pays occidentaux.

PAYS	1959/64	1964/69	1959/69	1959/64	1964/69	1959/69	1959/64	1964/69	1959/69
	Investissements sociaux / Revenu national			Utilisations sociales / Revenu national			Dépense sociale / Revenu national		
Pays-Bas	1,2	1,2	1,2	1,3	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3
Suède[1°)]	1,3	1,1	1,2	1,2	1,5	1,3	1,2	1,6	1,4
France	1,5	1,1	1,3	1,1	1,0	1,1	1,2	1,1	1,2
Allemagne Occidentale[2°)]	1,9	0,4	1,1	1,5	0,9	1,2	1,3	1,0	1,2
Italie	1,3	1,0	1,2	1,3	1,0	1,1	1,2	1,3	1,2
Belgique	2,0	0,7	1,4	1,4	1,1	1,2	1,2	1,3	1,2
Norvège	0,9	1,5	1,2	1,1	1,4	1,3	1,2	1,5	1,3
Etats-Unis	0,6	0,6	0,6	0,9	1,1	1,1	1,0	1,2	1,1
Royaume-Uni	2,1	1,5	1,8	1,2	1,3	1,2	1,2	1,4	1,3
Danemark	1,5	0,9	1,2	1,4	1,1	1,2	1,3	1,2	1,2
Japon[1°)]	1,2	0,9	1,1	1,1	0,9	1,0	1,1	0,9	1,0

1°) Les résultats se rapportent aux périodes 1959-64; 1964-68; 1959-68.

2°) Les résultats se rapportent aux périodes 1960-64; 1964-69; 1960-69.

Source: Traitement de données OCDE effectué par le Centre Plans (National Accounts of OECD countries).

TABLEAU 3.1 Evolution de la dépense sociale de 1959 à 1969 aux Pays-Bas.

	Millions de florins aux prix courants			Taux moyens annuels			Flexibilité par rapport au revenu		
	1959	1964	1969	59-64	64-69	59-69	59-64	64-69	59-69
Investissements publics	1140	2330	4060	15,4	11,8	13,6	1,5	1,1	1,3
Logements	1820	2897	5510	9,8	13,7	11,7	1,0	1,3	1,1
Investissements sociaux	2960	5227	9570	12,0	12,9	12,5	1,2	1,2	1,2
Consommation publique	5066	9560	16020	13,4	10,9	12,2	1,3	1,0	1,2
(Militaire)	(1397)	(2573)	(3300)	(13,0)	(5,1)	(9,0)	(1,3)	(0,5)	(0,9)
(Civile)	(3669)	(6987)	(12720)	(13,6)	(12,8)	(13,2)	(1,3)	(1,2)	(1,3)
Utilisations sociales	8046	14787	25590	12,9	11,6	12,3	1,3	1,1	1,2
Transferts	3889	7863	17820	15,1	17,4	16,5	1,5	1,6	1,6
Depense sociale	11935	22650	43410	13,7	13,9	13,8	1,3	1,3	1,3
Revenu national brut aux prix de marche	37828	61463	101880	10,2	10,6	10,4			

Pourcentage par rapport au revenu national aux prix de marche.

Investissements publics	3,01	3,79	3,99
Logements	4,81	4,71	5,41
Investissements sociaux	7,82	8,50	9,40
Consommation publique	13,44	15,56	15,72
(Militaire)	(3,69)	(4,19)	(3,24)
(Civile)	(9,79)	(11,37)	(12,48)
Utilisations sociales	21,26	24,06	25,12
Transferts	10,28	12,79	17,49
Dépense sociale	31,54	36,85	42,61

Traitement Centre Plans. Source: OECD - National Accounts of OECD coutries.

TABLEAU 3.2 Evolution de la dépense sociale de 1959 à 1968 en Suède.

	Millions de couronnes aux prix courants			Taux moyens annuels			Flexibilité par rapport au revenu		
	1959	1964	1968	59-64	64-68	59-68	59-64	64-68	59-68
Investissements publics	267	669	1091	18,9	13,0	16,0	1,99	1,57	1,82
Logements	3389	5893	8168	11,7	8,6	10,3	1,26	1,04	1,17
Investissements sociaux	3676	6562	9279	12,3	9,1	10,8	1,32	1,10	1,23
Consommation publique	10827	17572	29002	10,1	13,4	11,5	1,09	1,61	1,31
(Militaire)	(2822)	(4064)	(5215)	(7,6)	(6,4)	(7,1)	(0,82)	(0,77)	(0,81)
(Civile)	(8005)	(13508)	(23787)	(11,0)	(15,2)	(12,8)	(1,18)	(1,83)	(1,45)
Utilisations sociales	14503	24134	38281	10,7	12,2	11,4	1,15	1,47	1,30
Transferts	4953	9038	16109	12,8	15,6	14,0	1,38	1,88	1,59
Dépense sociale	19456	33172	54390	11,3	13,1	12,1	1,22	1,58	1,38
Revenu national brut aux prix de marché	61879	96328	132195	9,3	8,3	8,8			

Pourcentage par rapport au revenu national aux prix de marché.

Investissements publics	0,46	0,69	0,83
Logements	5,48	6,12	6,19
Investissements sociaux	5,94	6,81	7,02
Consommation publique	17,50	18,24	21,94
(Militaire)	(4,56)	(4,22)	(3,95)
(Civile)	(12,94)	(14,02)	(17,99)
Utilisations sociales	23,44	25,05	28,96
Transferts	8,00	9,38	12,19
Dépense sociale	31,44	34,44	41,14

Traitement Centre Plans. Source: OECD - National Accounts of OECD countries.

TABLEAU 3.3 EVOLUTION DE LA DEPENSE SOCIALE DE 1959 A 1969 EN FRANCE

	Milliards de francs aux prix courants			Taux moyens annuels			Flexibilité par rapport au revenu		
	1959	1964	1969	59-64	64-69	59-69	59-64	64-69	59-69
Investissements publics	6.05	14.33	23.60	18.8	10.5	14.6	1.74	1.08	1.42
Logements	14.55	29.31	50.36	15.0	11.4	13.2	1.39	1.18	1.28
Investissements sociaux	20.60	43.64	73.96	16.2	11.1	13.6	1.50	1.14	1.32
Consommation publique	36.71	58.33	89.32	9.7	8.8	9.3	0.89	0.91	0.90
(Militaire)	(15.97)	(19.14)	(25.43)	(3.7)	(5.9)	(4.8)	(0.34)	(0.61)	(0.47)
(Civil)	(20.74)	(39.19)	(63.69)	(13.6)	(10.2)	(11.9)	(1.26)	(1.05)	(1.16)
Utilisations sociales	57.31	101.97	163.08	12.2	9.9	11.0	11.13	1.02	1.07
Transferts	35.35	71.49	121.74	15.1	11.2	13.2	11.40	1.15	1.28
Dépense sociale	92.66	173.46	284.82	13.4	10.4	11.9	11.24	1.07	1.16
Revenu national brux aux prix de marché	272.56	455.99	725.00	10.8	9.7	10.3	-	-	-

	Pourcentage par rapport au revenu national aux prix de marché		
Investissements publics	2.22	3.14	3.25
Logements	5.34	6.43	6.95
Investissements sociaux	7.56	9.57	10.20
Consommation publique	13.47	12.79	12.29
(Militaire)	(5.86)	(4.20)	(3.51)
(Civil)	(7.61)	(8.59)	(8.78)
Utilisations sociales	21.03	22.36	22.49
Transferts	12.97	15.68	16.79
Dépense sociale	34.00	38.04	39.28

Traitement Centre Plans Source: OCDE - National Accounts of OECD countries

TABLEAU 3.4 EVOLUTION DE LA DEPENSE SOCIALE DE 1959 A 1969 EN FRANCE

	Milliards de DM aux prix courants			Taux moyens annuels			Flexibilité par rapport au revenu		
	1960	1964	1969	60-64	64-69	60-69	60-64	64-69	60-69
Investissements publics	7,96	19,51	23,21	25,1	3,5	12,6	2,9	0,5	1,6
Logements	17,09	26,84	30,77	12,0	2,8	6,8	1,4	0,4	0,9
Investissements sociaux	25,05	46,35	53,98	16,7	3,1	8,9	1,9	0,4	1,1
Consommation publique	41,12	62,24	93,17	10,9	8,4	9,5	1,3	1,2	1,2
(militaire)	(9,64)	(15,87)	(19,05)	(13,3)	(3,8)	(7,9)	(1,5)	(0,5)	(1,0)
(civil)	(31,48)	(46,37)	(74,12)	(10,2)	(9,8)	(10,0)	(1,2)	(1,3)	(1,3)
Utilisations sociales	66,17	108,59	147,15	13,2	6,3	9,3	1,5	0,9	1,2
Transferts	37,61	52,86	79,64	8,9	8,5	8,7	1,0	1,2	1,1
Dépense sociale	103,78	161,45	226,79	11,7	7,0	9,1	1,3	1,0	1,2
Revenu national brux aux prix de marché	302,55	422,14	601,40	8,7	7,3	7,9			

Pourcentage par rapport au revenu national aux prix de marché

Investissements publics	2,63	4,62	3,86
Logements	5,65	6,36	5,12
Investissements sociaux	8,28	10,98	8,98
Consommation publique	13,59	14,74	15,49
(militaire)	(3,19)	(3,76)	(3,17)
(civil)	(10,40)	(10,98)	(12,32)
Utilisations sociales	21,87	25,72	24,47
Transferts	12,43	12,52	13,24
Dépense sociale	34,30	38,24	37,71

Traitement Centre Plans Source: OCDE - National Accounts of OECD countries

TABLEAU 3.5 EVOLUTION DE LA DEPENSE SOCIALE DE 1959 A 1969 EN ITALIE

	Milliards de lires aux pris courants			Taux moyens annuels			Flexibilité par rapport au revenu		
	1959	1964	1969	59-64	64-69	59-69	59-64	64-69	59-69
Investissements publics	349	612	847	11,9	6,7	9,3	1,1	0,8	0,9
Logements	1172	2453	3713	15,9	8,6	12,2	1,4	1,0	1,2
Investissements sociaux	1521	3065	4560	15,0	8,3	11,6	1,3	1,0	1,2
Consommation publique	2416	4594	6876	13,7	8,4	11,0	1,2	1,0	1,1
(Militaire)	(502)	(811)	(1902)	(10,1)	(18,6)	(14,2)	(0,9)	(2,2)	(1,4)
(Civil)	(1914)	(3783)	(4974)	(14,6)	(5,6)	(10,0)	(1,3)	(0,7)	(1,0)
Utilisations sociales	3937	7659	11436	14,2	8,4	11,2	1,3	1,0	1,1
Transferts	2196	3912	7777	12,3	14,7	13,6	1,1	1,7	1,4
Dépense sociale	6133	11571	19213	13,5	10,7	12,1	1,2	1,3	1,2
Revenu national brux aux prix de marché	20029	34027	51066	11,2	8,5	9,8			

Pourcentage par rapport au revenu national aux prix de marché

Investissements publics	1,74	1,80	1,66
Logements	5,85	7,21	7,27
Investissements sociaux	7,59	9,01	8,93
Consommation publique	12,06	13,50	13,46
(militaire)	(2,50)	(2,38)	(3,72)
(civil)	(9,56)	(11,12)	(9,74)
Utilisations sociales	19,65	22,51	22,39
Transferts	10,96	11,50	15,23
Dépense sociale	30,61	34,01	37,62

Traitement Centre Plans Source: CCDE - National Accounts of OECD countries

TABLEAU 3.6 EVOLUTION DE LA DEPENSE SOCIALE DE 1959 A 1969 DANS LA BELGIQUE

	Milliards de francs aux prix courants			Taux moyens annuels			Flexibilité par rapport au revenu		
	1959	1964	1969	59-64	64-69	59-69	59-64	64-69	59-69
Investissements publics	9,8	19,5	33,3	14,7	11,3	13,0	1,9	1,4	1,6
Logements	24,5	52,2	61,8	16,3	3,4	9,7	2,1	0,4	1,2
Investissements sociaux	34,3	71,7	95,1	15,9	5,8	10,7	2,0	0,7	1,4
Consommation publique	67,5	98,9	161,6	8,0	10,3	9,1	1,0	1,3	1,2
(Militaire)	(17,6)	(23,6)	(31,6)	(6,1)	(6,0)	(6,0)	(0,8)	(0,8)	(0,8)
(Civil)	(49,9)	(75,3)	(130,0)	(8,6)	(11,5)	(10,1)	(1,1)	(1,4)	(1,3)
Utilisations sociales	101,8	170,6	256,7	10,9	8,5	9,7	1,4	1,1	1,2
Transferts	59,5	84,2	155,4	7,2	13,0	10,1	0,9	1,6	1,3
Dépense sociale	161,3	254,8	412,1	9,5	10,1	9,8	1,2	1,3	1,2
Revenu national brux aux prix de marché	531,1	773,4	1136,4	7,8	8,0	7,9	-	-	-
	Pourcentage par rapport au revenu national aux prix de marché								
Investissements publics	1,85	2,52	2,93						
Logements	4,61	6,75	5,44						
Investissements sociaux	6,46	9,27	8,37						
Consommation publique	12,71	12,79	14,22						
(Militaire)	(3,31)	(3,05)	(2,78)						
(Civil)	(9,40)	(9,74)	(11,44)						
Utilisations sociales	19,17	22,06	22,59						
Transferts	11,20	10,89	13,67						
Dépense sociale	30,37	32,95	36,26						

Traitement Centre Plans Source: OCDE - National Accounts of OECD countries

TABLEAU 3.7 EVOLUTION DE LA DEPENSE SOCIALE DE 1959 A 1969 EN NORVEGE

	Millions de couronnes aux prix courants			Taux moyens annuels			Flexibilité par rapport au revenu		
	1959	1964	1968	59-64	64-68	59-68	59-64	64-68	59-68
Investissements publics	26	81	112	25,5	8,4	17,6	3,0	0,8	1,8
Logements	1314	1816	3354	6,7	16,6	11,0	0,8	1,5	1,1
Investissements sociaux	1340	1897	3466	7,2	16,3	11,2	0,9	1,5	1,2
Consommation publique	4363	7124	12770	10,3	15,7	12,7	1,2	1,4	1,3
(Militaire)	(1031)	(1483)	(2448)	(7,5)	(13,4)	(10,1)	(0,9)	(1,2)	(1,1)
(Civil)	(3332)	(5041)	(10322)	(11,1)	(16,3)	(13,4)	(1,3)	(1,5)	(1,4)
Utilisations sociales	5703	9021	16236	9,6	15,8	12,3	1,1	1,4	1,3
Transferts	2595	4415	8321	11,2	17,2	13,8	1,3	1,5	1,4
Dépense sociale	8298	13436	24557	10,1	16,3	12,8	1,2	1,5	1,3
Revenu national brux aux prix de marché	30701	45929	70256	8,4	11,2	9,6			

	Pourcentage par rapport au revenu national aux prix de marché		
	1959	1964	1968
Investissements publics	0,08	0,18	0,16
Logements	4,28	3,95	4,77
Investissements sociaux	4,36	4,13	4,93
Consommation publique	14,21	15,51	18,18
(Militaire)	(3,36)	(3,23)	(3,49)
(Civil)	(10,85)	(12,28)	(14,69)
Utilisations sociales	18,57	19,64	23,11
Transferts	8,45	9,61	11,84
Dépense sociale	27,03	28,60	34,95

Traitement Centre Plans Source: OCDE - National Accounts of OECD Countries

TABLEAU 3.8 EVOLUTION DE LA DEPENSE SOCIALE DE 1959 A 1969 AUX ETATS-UNIS

	Millions de dollars aux prix courants			Taux moyens annuels			Flexibilité par rapport au revenu		
	1959	1964	1969	59-64	64-69	59-69	59-64	64-69	59-69
Investissements publics	113.570	18.670	25.760	6,6	6,7	6, 7	1,2	0,8	1,0
Logements	26.800	28.280	33.680	1,1	3,5	2, 3	0,2	0,4	0,3
Investissements sociaux	40.370	46.950	59.440	3,1	4,8	3, 9	0,6	0,6	0,6
Consommation publique	88.120	118.562	198.135	6,1	10,8	8, 4	1,1	1,3	1,2
(Militaire)	(46.809)	(51862)	(82.126)	(2,1)	(9,6)	(5,8)	(0,4)	(1,2)	(0,9)
(Civile)	(41.381)	(66.700)	(116.009)	(10,0)	(11,7)	(10,9)	(1,8)	(1,4)	(1,6)
Utilisations sociales	128.560	165.512	257.575	5,2	9,2	7, 2	0,9	1,1	1,1
Transferts	24.264	33.053	59.165	6,4	12,4	9, 3	1,2	1,5	1,4
Dépense sociale	152.864	198.565	316.740	5,4	9,8	7, 6	1,0	1,2	1,1
Revenu national brut aux prix de marché	489.065	638.878	943.534	5,5	8,1	6, 8	-	-	-

	Pourcentage par rapport au revenu national aux prix de marché		
Investissements publics	2,77	2,92	2,73
Logements	5,48	4,43	3,57
Investissements sociaux	8,25	7,35	6,30
Consommation publique	18,03	18,56	21,0
(Militaire)	(9,57)	(8,12)	(8,70)
(Civile)	(8,46)	(10,44)	(12,30)
Utilisations sociales	26,28	25,91	27,30
Transferts	4,96	5,17	6,27
Dépense sociale	31,26	31,08	33,57

Traitement Centre Plans Source: OCDE - National Accounts of OECD countries

TABLEAU 3.9 EVOLUTION DE LA DEPENSE SOCIALE DE 1959 A 1969 AU ROYAUME-UNI

	Millions de livres aux prix courantes			Taux moyens annuels			Flexibilité par rapport au revenu		
	1959	1964	1969	59-64	64-69	59-69	59-64	64-69	59-69
Investissements publics	175	378	669	16,7	12,1	14,4	2,6	1,8	2,2
Logements	661	1211	1839	12,9	8,7	10,8	2,0	1,3	1,6
Investissements sociaux	836	1589	2508	13,7	9,6	11,6	2,1	1,5	1,2
Consommation publique	4035	5566	8176	6,6	8,0	7,3	1,0	1,2	1,1
(Militaire)	(1512)	(1928)	(2267)	(5,0)	(3,3)	(4,1)	(0,8)	(0,5)	(0,6)
(Civile)	(2523)	(3638)	(5909)	(7,6)	(10,2)	(8,9)	(1,2)	(1,5)	(1,3)
Utilisations sociales	4871	7155	10684	8,0	8,4	8,2	1,2	1,3	1,2
Transferts	1555	2256	3930	7,8	11,8	9,7	1,2	1,8	1,5
Dépense sociale	6426	9412	14614	7,9	9,2	8,6	1,2	1,4	1,3
Revenu national brut aux prix de marché	23993	32873	45174	6,5	6,6	6,6			
	Pourcentage par rapport au revenu national aux prix de marché								
Investissements publics	0,73	1,15	1,48						
Logements	2,75	3,68	4,07						
Investissements sociaux	3,48	4,83	5,55						
Consommation publique	16,82	16,93	18,10						
(Militaire)	(6,30)	(5,86)	(5,02)						
(Civile)	(10,52)	(11,07)	(13,08)						
Utilisations sociales	20,30	27,76	23,65						
Transferts	6,48	6,87	8,70						
Dépense sociale	26,78	28,63	32,35						

Traitement Centre Plans Source: OCDE - National Accounts of OECD countries

TABLEAU 3.10 EVOLUTION DE LA DEPENSE SOCIALE DE 1959 A 1968 AU DANEMARK

	Millions de couronnes aux prix courants 1959	1964	1968	Taux moyens annuels 59/64	64/68	59/68	Flexibilité par rapport au revenu 59/64	64/68	59/68
Investissements publics	110	206	299	13,4	18,0	15,4	1,3	1,3	1,3
Logements	1220	2570	3995	16,1	11,7	14,1	1,5	0,8	1,2
Investissements sociaux	1330	2776	4394	15,9	12,2	14,2	1,5	0,9	1,2
Consommation publique	4877	9215	16456	13,6	15,6	14,5	1,3	1,1	1,2
(Militaire)	(955)	(1790)	(2372)	(13,4)	(7,3)	(10,6)	(1,3)	(0,5)	(0,9)
(Civile)	(3922)	(7425)	(14084)	(13,6)	(17,3)	(15,3)	(1,3)	(1,2)	(1,3)
Utilisations sociales	6207	11991	20850	14,1	14,8	14,4	1,4	1,1	1,2
Transferts	2826	4762	10009	11,0	20,5	15,1	1,1	1,5	1,3
Dépense sociale	9033	16753	30859	13,2	16,5	14,6	1,3	1,2	1,2
Revenu national brut aux prix de marché	38085	62529	105205	10,4	13,9	12,0			
	Pourcentage par rapport au revenu national aux prix de marché								
Investissements publics	0,29	0,33	0,38						
Logements	3,20	4,11	3,80						
Investissements sociaux	3,49	4,44	4,18						
Consommation publique	12,81	14,74	15,64						
(Militaire)	(2,51)	(2,86)	(2,26)						
(Civile)	(10,30)	(11,88)	(13,38)						
Utilisations sociales	16,30	19,18	19,82						
Transferts	7,40	7,62	9,51						
Dépense sociale	23,70	26,80	29,33						

Traitement Centre Plans Source: OCDE - National Accounts of OECD countries

TABLEAU 3.11 EVOLUTION DE LA DEPENSE SOCIALE DE 1959 A 1968 AU JAPON

	Milliards de yen aux prix courants			Taux moyens annuels			Flexibilité par rapport au revenu		
	1959	1964	1968	59/64	64/68	59/68	59/64	59/68	59/68
Investissements publics	601	1495	2592	20,0	14,7	17,6	1,16	0,74	0,95
Logements	575	1608	3439	22,5	21,0	22,0	1,30	1,05	1,19
Investissements sociaux	1176	3703	6031	21,5	18,1	19,9	1,24	0,91	1,08
Consommation publique	1209	2554	4924	16,2	17,8	16,9	0,94	0,89	0,91
(Militaire)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(Civile)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Utilisations sociales	2385	5657	10955	18,9	18,0	18,5	1,09	0,90	1,00
Transferts	517	1163	2208	17,6	17,4	17,5	1,01	0,87	0,95
Dépense sociale	2902	6820	13163	18,7	17,9	18,3	1,08	0,90	0,99
Revenu national brut aux prix de marché	12993	28936	60070	17,3	20,0	18,5			
	Pourcentage par rapport au revenu national aux prix de marché								
Investissements publics	4,62	5,16	4,32						
Logements	4,42	5,55	5,72						
Investissements sociaux	9,04	10,71	10,04						
Consommation publique	9,30	8,82	8,20						
(Militaire)	-	-	-						
(Civile)	-	-	-						
Utilisations sociales	18,34	19,53	18,24						
Transferts	3,97	4,01	3,68						
Dépense sociale	22,31	23,54	21,92						

Traitement Centre Plans Source: OCDE - National Accounts of OECD countries

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapports nº 9

LE DÉVELOPPEMENT DES SOCIÉTÉS MULTINATIONALES

ASPECTS POSITIFS ET NÉGATIFS

MESURES ET ADAPTATIONS ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET POLITIQUES QU'APPELLE CE DÉVELOPPEMENT

Rapporteurs

G. Kraijenhoff
F. Simoncini
L. Duquesne de la Vinelle

Conférence « Industrie et société dans la Communauté européenne »
Venise 1972

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapports n° 9

LE DÉVELOPPEMENT DES SOCIÉTÉS MULTINATIONALES

ASPECTS POSITIFS ET NÉGATIFS

MESURES ET ADAPTATIONS ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET POLITIQUES QU'APPELLE CE DÉVELOPPEMENT

Rapporteurs

G. Kraijenhoff
F. Simoncini
L. Duquesne de la Vinelle

III/50/72-IS/4/19/3-F

Conférence «Industrie et société dans la Communauté européenne»
Venise 1972

Conférence

"INDUSTRIE ET SOCIETE DANS LA COMMUNAUTE"

L'évolution des entreprises multinationales

Rapport présenté par

Gualtherus Kraijenhoff

—

L'évolution des entreprises multinationales (e.m.n.)

I L'entreprise multinationale en avance sur son temps

1. Position du problème
2. Définition de l'entreprise multinationale
3. Types d'entreprises multinationales et leurs fonctions
4. Importance et évolution des entreprises multinationales
5. L'entreprise et la société
6. L'entreprise multinationale et la vie collective nationale
7. Action combinée des pouvoirs publics et du secteur économique
8. Quelle est la position des syndicats ?

II Intégration des activités de l'entreprise multinationale dans la communauté nationale

1. Quelles sont les solutions à envisager ?
2. La filiale ouverte, un pont pour les pays industriels
3. L'influence du facteur national ne doit pas réduire à néant les avantages de l'e.m.n.
4. Les pays en voie de développement et la filiale commune(joint venture)

III L'unité européenne, condition vitale pour l'e.m.n.

1. Structure en cours d'évolution
2. Les obstacles à la coopération et à l'adaptation industrielles
3. D'une politique industrielle nationale à une politique industrielle européenne
4. Programme social
5. Union économique et monétaire

IV L'entreprise multinationale dans le monde

1. Parallèlisme des intérêts
2. Relations commerciales internationales
3. Investissements à l'étranger
4. L'entreprise multinationale, noyau de la coopération internationale

L'évolution des entreprises multinationale (e.m.n.)

I L'ENTREPRISE MULTINATIONALE EN AVANCE SUR SON TEMPS

1. Position du problème

Nous vivons dans un monde où notre pensée et notre action seront déterminées dans une mesure toujours plus large par des facteurs internationaux. Il est donc paradoxal de constater que précisément l'entreprise multinationale (e.m.n.) rencontre des crtiques de plus en plus nombreuses.

Pour bien comprendre cette situation paradoxale, il convient de distinguer entre deux champs de tension. Le premier se situe entre l'entreprise et la société. L'e.m.n. connaît un second champ de tension découlant du fait qu'elle se pose en entité internationale. En raison de sa position internationale, l'e.m.n. doit faire face aux intérêts des sociétés nationales dans lesquelles elle agit. Avant d'examiner plus en détail cette situation, nous allons donner une définition de ce que nous entendons par entreprise multinationale.

2. Définition de l'entreprise multinationale

L'entreprise multinationale est une entreprise qui exerce de façon permanente dans divers pays des activités économiques dont elle assure la coordination.

C'est à dessein que nous avons choisi cette définition large afin de rester aussi près que possible du langage courant. Des milliers d'entreprises qui, dans divers pays, sont

insérées en raison de leurs activités plus ou moins permanentes dans l'économie nationale, rentrent dans la notion d'entreprise multinationale.

L'une des caractéristique de l'entreprise multinationale est la coordination de ces activités dans les divers pays. Les activités du groupe sont harmonisées dans le cadre des objectifs communs et d'une stratégie commune.

Cette définition ne dit rien du degré de multinationalité. Celui-ci peut présenter en effet une large gamme de variations. En bas de l'échelle, il y a les entreprises qui ne travaillent que dans un petit nombre de pays, et dont les activités et la direction sont dominées par le pays où leur siège principal est établi. En haut de l'échelle se trouvent les entreprises dont les activités sont largement exposées aux influences venant de nombreux pays, et dont la direction s'efforce d'orienter dans une perspective mondiale les activités disséminées dans le monde entier.

Le degré de multinationalité se reflétera également dans la structure financière de l'entreprise. Si le patrimoine et les actionnaires sont disséminés dans de nombreux pays, le caractère multinational s'en trouve accentué.

La mesure dans laquelle une entreprise réunit dans son personnel de gestion plusieurs nationalités est également déterminante pour le type de structure de gestion. L'entreprise où le meilleur est choisi, quelle que soit sa nationalité, mérite davantage l'épithète de multinationale que le groupe à l'intérieur duquel s'exercent des préférences nationales.

Pour définir le type de comportement d'une entreprise multinationale, il importe en outre de distinguer entre celles ou le processus de décision est centralisé et celles ou il est décentralisé. Dans l'ensemble, c'est le principe de décentralisation qui tend à gagner du terrain. Dans un grand groupe international, la souplesse ne peut être sauvegardée que si une large part d'autonomie et de

responsabilité propre est accordée aux dirigeants locaux. Le centrage en fonction des objectifs fixés est assuré par des plans pluriannuels, des budgets, ainsi que des systèmes et des critères de gestion et d'information. Cet arsenal d'instruments offre la possibilité de coordonner les activités du groupe dans les domaines de la recherche, de la production et de la commercialisation. Les principales décisions d'investissement, la politique de financement et de nomination des fonctionnaires dirigeants restent le plus souvent réservées à l'organe central.

Plus la politique de l'entreprise multinationale est décentralisée, plus il lui est facile d'adopter des attitudes diversifiées dans les différents pays où s'exercent ses activités. Une formation judicieuse des décisions dépend toutefois dans une large mesure du type et de la fonction de l'entreprise individuelle.

3. Types d'entreprises multinationales et leurs fonctions

1. Les entreprises extractives

Il y a déjà longtemps dans l'histoire que des entreprises ont cherché des gisements de minéraux et d'huiles minérales outre-mer pour couvrir les besoins locaux. Dans ce cas, les investissements à l'étranger avaient pour but d'assurer l'approvisionnement en matières premières pour les besoins de l'industrie de transformation et de la consommation du pays. On peut citer comme exemples caractéristiques les entreprises minières, les sociétés pétrolières et les entreprises productrices de denrées alimentaires possédant des plantations dans les régions tropicales. L'importance de cette catégorie d'entreprises est double. En premier lieu, elles disposent généralement d'une longue expérience et d'une connaissance des conditions de production que la recherche permet encore d'approfondir. La force de ces entreprises réside en outre dans le système international de distribution qu'elles ont édifié. Cette dernière constatation ne s'applique

pas du reste aux produits naturels qui sont écoulés tels quels sur le marché mondial.

2. Les entreprises basées sur le cycle du produit (life cycle)

Beaucoup d'entreprises américaines ont porté leurs activités sur le plan international après qu'un certain degré de saturation ait été atteint sur leur marché national plus avancé. En aménageant leurs nouveaux marchés d'écoulement à l'étranger, elles ont pu profiter des connaissances et de l'expérience déjà acquises sur leur marché national. C'est ainsi que nous constatons que les grandes vagues de vente de machines à laver, réfrigérateurs et récepteurs de télévision en Europe suivent avec un certain retard les pointes de vente atteintes initialement aux Etats-Unis Durant la dernière phase du "life cycle" (cycle de vie) du produit, l'avance initiale a disparu, la concurrence s'intensifie, et le rendement diminuera. Le groupe qui entre-temps a porté ses activités sur le plan international devra se transformer en l'un des types décrits aux points 3 et 4.

3. Les entreprises basées sur la "synergie"

Un certain nombre d'entreprises ont opté dès le départ pour un plan d'organisation multinational. Surtout en Europe, diverses entreprises ont été forcées, en raison de l'étroitesse de leur propre marché national, d'orienter de préférence leurs activités vers l'écoulement sur divers marchés. Les établissements qui ont voulu ou qui ont pu faire ce saut étaient généralement en mesure d'offrir un produit spécifique. Elles avaient sur leurs concurrents possibles une avance d'ordre technique ou commercial. Beaucoup d'entreprises multinationales considèrent en ce moment que leur force réside dans une politique orientée vers le renouvellement grâce à une activité de recherche constamment tournée vers cet objectif. Pour que ces activités de recherche soient organisées de façon optimale, il est nécessaire d'en répartir les coûts sur un maximum de ventes. Cela signifie dans de

nombreux cas que l'entreprise s'assure une part appropriée des principaux marchés mondiaux. Réciproquement, on espère que cette répartition internationale des activités permettra d'obtenir un effet de synergie, c'est-à-dire que ces activités exerceront l'une sur l'autre une influence favorable et se soutiendront mutuellement.

Divers facteurs jouent en outre un rôle dans le choix des décisions tendant soit à exporter sur les marchés étrangers, soit à produire sur place, dans des établissements appartenant à l'entreprise ou sous licence. Citons parmi ces facteurs les barrières tarifaires, la continuité, le service après vente, l'importance du marché, les conditons locales d'établissement, etc.

4. Le groupe à spécialisation interne

Une nouvelle catégorie, qui est apparue surtout dans les années 60, est l'entreprise multinationale qui se tourne vers une spécialisation accrue à l'intérieur du groupe. Nous constatons que l'industrie automobile et l'industrie électrotechnique possédaient déjà dans de nombreux pays des implantations à production locale tournées vers le marché local. On voit apparaître progressivement dans ces secteurs des mutations qui ont pour effet de spécialiser les diverses filiales dans la fabrication de certaines pièces détachées fabriquées pour le marché mondial. L'assemblage s'effectue en un point central ou en tout autre point jugé favorable du point de vue régional ou local.

Il ressort de ce qui précède que les entreprises multinationales sont en mesure de profiter des avantages relatifs de coûts offerts par chaque pays. D'autre part, cette évolution tend à favoriser à un rythme accéléré la spécialisation internationale et les échanges commerciaux.

5. Les entreprises à stratégie essentiellement financière (conglomérats)

Beaucoup d'entrepreneurs ont vu dans l'entreprise multinationale un moyen de répartir les risques. Ces risques peuvent être de diverses natures. Les fluctuations conjoncturelles ne se manifestent pas partout dans le monde simultanément, si bien qu'une répartition géographique convenable des activités profite au développement stable de l'entreprise multinationale. Celle-ci diminue également le risque de nationalisation.

Ce sont surtout les entreprises multinationales des types 4, 3 et 2 qui ont besoin de coordonner leurs activités de groupe dans la perspective d'une gestion rationnelle. Les conglomérats permettent, sauf en ce qui concerne les aspects financiers, une gestion plus décentralisée.

Dans les cas concrets d'entreprises multinationales étudiés, nous rencontrons généralement une combinaison d'un certain nombre de caractéristiques typiques. Les objectifs de l'entreprise multinationale peuvent eux aussi diverger fortement. Ils ont cependant en commun un point : la poursuite permanente d'un optimum global, en entendant par là mondial, dans la production, la recherche et la distribution.

Dans le cadre de ses objectifs propres, l'entreprise multinationale remplit un certain nombre de fonctions sociales. En termes généraux, l'entreprise multinationale joue un rôle central dans l'internationalisation des évolutions industrielles et d'autres activités. Elle contribue ainsi à la répartition géographique de la prospérité. On peut distinguer à cet égard un certain nombre de fonctions spécifiques.

Tout d'abord, l'entreprise multinationale dispose d'un pool international composé de capitaux, de personnel de gestion et d'expérience technique, de recherche, de capacité de production et d'accès aux marchés mondiaux.

L'entreprise multinationale peut toujours recourir à ce pool et mettre en oeuvre les connaissances les plus avancées et le personnel le plus qualifié. Le pool dont dispose l'entreprise multinationale est particulièrement précieux pour les pays en voie de développement. A l'égard des pays industriels, l'entreprise multinationale joue plutôt le rôle d'une chambre de compensation (clearing house) assurant les échanges de connaissances et d'expérience et le transfert de capitaux et d'experts.

Une seconde fonction que remplit l'entreprise multinationale est celle d'arbitrage. L'entreprise multinationale fera entrer en ligne de compte dans les considérations qui guident ses décisions les différences de coûts et de prix d'un pays à l'autre. Les productions exigeant une main-d'oeuvre abondante seront installées dans les pays à bas salaire, de façon à abaisser les coûts totaux de production. La vente se concentrera de préférence sur les marchés offrant les profits les plus élevés.

Ainsi l'entreprise multinationale contribue à un certain nivellement international de la rémunération des facteurs de production, capital et travail, ainsi que du prix du produit final.

Une troisième fonction qui peut être attribuée à l'entreprise multinationale est celle de catalyseur de structures internationales nouvelles dans la vie économique. A cause de son rayon d'action international, l'entreprise multinationale permet de mettre rapidement à exécution des idées et des techniques nouvelles. La pénétration sur de nouveaux marchés entraîne une concurrence plus âpre et brise les cadres traditionnels. Ce n'est pas seulement par sa croissance et sa force autonome que l'entreprise s'efforce d'obtenir une structure globale aussi avantageuse que possible. Surtout dans les années 60, on a noté dans les grands trusts un nombre inconnu jusque là de fusions et d'absorptions. Des adaptations structurelles dans les exploitations et les branches d'activité se sont réalisées à un rythme accéléré. Là où les entreprises multinationales étaient absentes ou en nombre insuffisant, nous constatons que ces modifications des structures n'ont pas été réalisées dans certaines branches d'activité ou l'ont été de façon insuffisante.

Je songe par exemple à l'industrie textile, où un regroupement européen ou international aurait pu apporter un renforcement notable des forces ainsi réunies.

4. Dimensions et évolution de l'entreprise multinationale

Les données statistiques sur les dimensions et la croissance de l'entreprise multinationale sont rares et incomplètes. Nous avons toutefois des données sûres concernant les investissements d'entreprises américaines à l'étranger, qui représentent environ 60 % de l'ensemble des investissements à l'étranger.

Dans l'annexe I, nous reproduisons un tableau des "investissements directs des Etats-Unis à l'étranger, par grandes régions" (U.S. Direct Investments Abroad by Major Area). Les investissements directs totaux des entreprises américaines à l'étranger passent de 40,7 milliards en 1963 à 78,1 milliards en 1970, c'est-à-dire qu'ils doublent presque en 7 ans. Les investissements dans les pays industriels accusent un accroissement beaucoup plus fort que les investissements dans les pays en voie de développement. La croissance la plus

forte est enregistrée dans la CEE, où, pendant la période de référence, les investissements américains sont passés de 4,5 milliards de dollars à 11,7 milliards, soit une croissance de 160 %.

La répartition des investissements directs des Etats-Unis à l'étranger est en gros la suivante : un tiers dans les pays en voie de développement et deux tiers dans les pays industriels. Un tiers environ est investi en Europe et un peu moins d'un tiers au Canada. Un fait frappant est le montant faible des investissements au Japon : 1,5 milliard de dollars en 1970.

L'annexe II "U.S. Direct Investments by Major Industries" (Investissements directs des Etats-Unis par grands secteurs industriels) révèle que les investissements dans les branches "Manufacturing" (industrie manufacturière) et "Other Industries" (autres industries), qui atteignent un total de 50 milliards de dollars, ont augmenté plus rapidement pendant la période de 1963 à 1970 que les investissements dans les catégories "Mining and Smelting" (mines et fonderies) et "Petroleum" (Pétrole).

L'annexe III contient le tableau "The Value of Foreign Direct Investments in the U.S. by Major Industry and Country - End of 1970" (Valeur des investissements directs de l'étranger aux Etats-Unis par grands secteurs industriels et par pays - fin 1970). Sur un montant total de 13,2 milliards d'investissements aux Etats-Unis en 1970, 9,5 milliards proviennent d'Europe. Les investissements en provenance de l'Europe ont augmenté d'environ 50 % depuis 1967. Les investisseurs traditionnels aux Etats-Unis sont la Grande Bretagne, les Pays-Bas et la Suisse, qui représentent ensemble 80 % des investissements en provenance de l'Europe.

Le total mondial des investissements directs des pays libres à l'étranger n'est connu que par des estimations. Jack Behrman dans son livre "National Interests and the Multinational Enterprise" (Les intérêts nationaux et l'entreprise multinationale) estime ce total à 140 milliards en 1969, M. Judd Polk, du U.S. Council de la Chambre internationale de Commerce, aboutit après des calculs sommaires à la conclusion que un dollar d'investissement direct à l'étranger fournit environ 2 dollars de chiffre d'affaires par an. Si, pour 1970, nous estimons les investissements directs à l'étranger à environ 150 milliards de dollars, le chiffre d'affaires des filiales étrangères atteindrait 300 milliards de dollars, ce qui équivaut à la somme des produits nationaux bruts de la France, de l'Italie et des pays du Benelux, ou à 12 % du produit national brut du monde libre.

Il est frappant de constater que la croissance des investissements directs des Etats-Unis à l'étranger, qui est d'environ 10 % par an, aussi bien que la croissance des investissements européens aux Etats-Unis, qui est d'un peu plus de 14 %, est supérieure à la croissance du produit national brut des pays industriels. Ceci indique que les entreprises multinationales jouent un rôle important et toujours croissant dans l'économie mondiale.

La forte croissance de l'industrialisation dans le monde se reflète dans les échanges mondiaux, dont les produits industriels représentent les deux tiers. Durant la période de 1963 à 1970, les échanges mondiaux se sont accrus d'un peu plus de 10 % par an. Les échanges entre pays développés ont connu une croissance plus forte, qui dépasse 12 % par an.

Un phénomène remarquable a attiré l'attention : les relations économiques entre les pays industriels sont de plus en plus intenses, et ceci est vrai tant pour le commerce que pour les investissements directs à l'étranger. Les évolutions dans ces deux domaines sont presque parallèles, bien que l'on incline à supposer que les investissements à l'étranger augmentent un peu plus rapidement que les échanges commerciaux.

Pour expliquer la croissance vraiment spectaculaire des activités internationales des entreprises, on peut invoquer trois facteurs.

En premier lieu, la période d'après-guerre a vu se développer un grand nombre d'initiatives visant à mettre en ordre les relations monétaires et commerciales; à ce propos, il faut citer tout particulièrement les réglementations élaborées dans le Fonds Monétaire International et le GATT.

En outre, l'intégration régionale, notamment la CEE, a exercé des impulsions vigoureuses dans le sens de l'internationalisation des entreprises européennes et de la pénétration des entreprises américaines en Europe.

Enfin, le progrès technique dans les transports et les communications a stimulé lui aussi l'expansion des activités économiques internationales.

La période d'après-guerre a été caractérisée par un accroissement presque ininterrompu et rapide de la prospérité. On ne peut s'empêcher de penser que l'entreprise multinationale, en tant que pivot d'une industrialisation à l'échelle internationale, a manifestement vigoureusement contribué à cet accroissement de la prospérité.

5. L'entreprise et la société

L'apparition de l'entreprise multinationale dans la vie économique et sa pénétration croissante entraînent des tensions, ainsi que nous l'avons indiqué en posant le problème. Ces tensions, pour une part, ne sont pas spécifiquement liées au caractère multinational, mais au problème général de la grande entreprise et au système de production de la libre entreprise, en vigueur dans les pays occidentaux. L'entreprise a apporté une contribution sans précédent à l'accroissement de la prospérité. Mais la croissance de la production est allée de pair avec des phénomènes secondaires qui justifient des inquiétudes quant à la nature et à la qualité de notre existence. Il est certain que, dans les pays industrialisés de l'Ouest, la croissance de la prospérité n'est plus considérée comme la source de toute félicité. Le souci du bien-être dans la vie collective des sociétés humaines acquiert nettement la priorité sur l'accroissement de la prospérité.

Le "Club de Rome" a souligné non sans raison les dangers d'une croissance exponentielle : épuisement des réserves naturelles, pollution et destruction croissantes de la nature. Beaucoup de critiques vont si loin dans leurs appels à un bien-être accru, à une meilleure protection du milieu, à un relâchement des contraintes exigées par le travail, qu'ils en oublient la difficulté qu'il y a à satisfaire leurs désirs sans croissance économique. En effet, peu nombreux sont ceux qui accepteraient une régression de la prospérité. Mais la croissance économique doit s'orienter davantage vers la qualité de l'existence. Les déchets de production doivent être réintroduits dans le circuit économique. Le mécanisme des prix et du marché et les calculs de rendement financier des entreprises fondés sur ce mécanisme ne tiennent pas toutefois suffisamment compte des sacrifices d'ordre général et social que la Communauté consent en vue de la croissance. Les pouvoirs publics doivent considérer comme l'une de leurs tâches de suppléer à cette carence.

Dans le domaine de la gestion et des rapports personnels également, on voit apparaître de nouvelles conceptions concernant la participation, la motivation, les possibilités d'épanouissement et les rapports du travail. La fonction de l'entreprise est, de notre temps, subordonnée aux normes et aux conceptions en vigueur dans la société; en d'autres termes,

nous assistons au début d'un processus que l'on peut qualifier d'intégration de l'entreprise dans la société. Si l'entreprise devient réceptive à des idéaux sociaux, elle devra leur donner une forme et un contenu appropriés, adaptés aux fonctions et au mécanisme de l'entreprise.

Il est évident que ce processus ne va pas sans heurts et sans secousses. Les situations de conflit résultent surtout de la crainte que les grandes entreprises ne possèdent assez de puissance pour se soustraire aux normes et aux responsabilités sociales.

6. L'entreprise multinationale et la vie collective nationale

Il est évident que cette peur est encore plus grande à l'égard des entreprises multinationales "insaisissables" où une direction établie à l'étranger prend des décisions qui touchent aux intérêts nationaux. Il en résulte un second champ de tension entre le caractère multinational de l'entreprise multinationale et la vie collective de la nation.

La communauté nationale est mal disposée à l'égard de l'entreprise multinationale. L'élément nouveau qu'elle représente est interprété comme une perte d'identité et d'autonomie nationale. La crainte que la filiale locale d'une entreprise multinationale ne tienne pas suffisamment compte des objectifs socio-économiques et politiques nationaux résulte en partie de l'ignorance de l'organisation et du mode de fonctionnement de l'entreprise multinationale. Elle résulte aussi de la position de force que l'on prête à cette entreprise. Il va de soi que le comportement de chaque entreprise multinationale n'est pas toujours défendable, mais ceux qui s'inquiètent oublient un peu trop facilement les avantages que l'entreprise multinationale procure à la communauté locale, ainsi que nous l'avons exposé précédemment.

Une autre source de tension réside dans les modifications de la vie collective que l'entreprise multinationale provoque consciemment ou inconsciemment, et dans les nécessités d'adaptation. La pénétration de l'entreprise multinationale va de pair avec l'introduction d'idées, de techniques et de méthodes de gestion nouvelles. En effet, l'entreprise est le plus souvent le véhicule des progrès de la science et de la technique. Ce progrès technique n'a pas cessé à vrai dire de pousser les structures socio-économiques et le modèle culturel sur la pente déclinante.

L'entreprise multinationale apparaît ici comme un accélérateur du processus d'adaptation. Contrairement à ce qui se passe dans les pays industrialisés de l'Occident, l'apparition de l'entreprise multinationale dans les pays en voie de développement entraîne des modifications beaucoup plus profondes qui affectent le modèle de vie traditionnel dans sa totalité.

Ces tensions se manifestent surtout quand l'entreprise multinationale occupe une position dominante dans le pays d'accueil. Cette position dominante n'est pratiquement jamais de nature générale, mais se concentre dans un secteur ou sur un marché déterminé. Parmi les entreprises multinationales d'origine américaine, nous pouvons citer par exemple des secteurs tels que les calculateurs électroniques, l'énergie atomique et la navigation spatiale. Les pays d'accueil craignent alors de tomber dans des liens de dépendance qui restreignent les chances de leur propre développement. Mais la question se pose de savoir comment obtenir un meilleur équilibre. Une politique de refus peut tenir à l'écart les investisseurs étrangers, mais elle coupe le pays de tout progrès dans les secteurs de pointe. Une politique de la porte ouverte paraît donc plus indiquée, pourvu que l'industrie nationale puisse accéder, en coopérant avec les entreprises étrangères, aux connaissances nouvellement acquises et à leur application. La recherche de l'équilibre doit donc se fonder avant tout sur l'acquisition d'une position de pionnier dans d'autres secteurs, en vue d'aboutir à une répartition du travail à l'échelle internationale.

Des tensions peuvent résulter également de l'internationalisation de la vie économique lorsque la coopération internationale dans le domaine politique ne progresse pas au même rythme. Il est évident que l'entreprise multinationale est assujettie à la législation et à l'autorité du pays où elle exerce son activité. Mais chaque pays n'exerce sur l'entreprise multinationale qu'une juridiction partielle en proportion des activités exercées par l'entreprise dans ce pays. Il n'existe pas de cadre législatif international qui s'impose au groupe lui-même, avec sa stratégie globale et sa souplesse. Souvent même on fait valoir l'argument que, à un niveau international, les "countervailing powers" (pouvoirs compensateurs) font défaut pour créer une situation d'équilibre de fait. Mais cet argument prend une valeur relative si l'on tient compte des "countervailing powers" nationaux qui limitent la liberté de mouvement international de l'entreprise multinationale.

Un certain nombre d'accords internationaux exercent une influence sur les activités de l'entreprise multinationale. Nous pouvons citer notamment le GATT et le Fonds Monétaire International. L'objectif du GATT était de favoriser les échanges internationaux par une suppression par étape des tarifs douaniers et des obstacles aux échanges sur la base du principe de la nation la plus favorisée. Le Fonds Monétaire International - pour le définir de façon très simplifiée - jouait un rôle complémentaire en réglementant les paiements internationaux sur la base de cours de change fixes.

Le GATT s'applique essentiellement aux échanges commerciaux entre pays industrialisés. Les relations économiques internationales ont pris toutefois des caractères nouveaux. Il ne s'agit plus exclusivement de supprimer les obstacles aux échanges afin d'assurer un libre accès au marché d'exportation. Les conditions locales dans lesquelles peuvent être entreprises les activités industrielles et économiques prennent une importance toujours croissante. Le climat socio-économique et politique influe sur des problèmes tels que le choix du lieu d'un investissement, du lieu où telle ou telle activité sera entreprise, ou encore le choix des structures industrielles et économiques qui seront créées. Ce sont les gouvernements nationaux qui sont responsables de ce climat en décidant de faire prévaloir certains intérêts nationaux, bien que des répercussions internationales jouent également un rôle dans ces décisions.

En outre, le problème des pays en voie de développement retient de plus en plus l'attention. Dans le GATT et la CNUCED, on s'est efforcé de trouver des formes adéquates de collaboration entre pays industriels et pays en voie de développement. Toutefois, dans le domaine des relations économiques internationales, la coordination et la coopération sont encore imparfaites, et il en résulte des obstacles et des disparités dans les conditions de concurrence à l'échelle mondiale.

L'entreprise multinationale peut remplir une fonction utile si elle donne aux avantages locaux l'importance qu'ils méritent dans le schéma d'une répartition internationale du travail. Les disparités artificielles résultant de l'absence d'une coordination politique internationale influeront cependant au même degré sur le comportement de l'entreprise. Il arrive dès lors que l'entreprise multinationale s'entende reprocher de réduire

à néant les efforts de la politique nationale pour obtenir des résultats déterminés, par exemple en matière de fiscalité, de circulation monétaire ou d'encouragement à l'exportation. Il est indéniable que les Etats nationaux sont plus limités qu'ils ne l'étaient auparavant dans le choix des instruments propres à réaliser une politique nationale, ce qui peut avoir pour effet de les empêcher d'atteindre leurs objectifs socio-économiques nationaux.

A l'inverse, l'entreprise multinationale peut considérer l'absence de coopération et de règles internationales comme une ignorance persistante de ses propres perspectives de base multinationales ou globales, comme un éparpillement national et, trop souvent, comme une restriction arbitraire de son champ d'action et un traitement discriminatoire, dans le cas où les ressortissants d'un pays bénéficient d'un régime préférentiel.

Il en résulte une opposition entre l'entreprise multinationale, qui s'efforce de réaliser des conditions optimales à l'intérieur d'un groupe travaillant sur le plan international, et l'Etat national, qui se sent responsable au premier chef du bien-être de ses ressortissants. On peut en dire autant des syndicats, qui considèrent comme leur vocation essentielle la défense des intérêts de leurs membres. La responsabilité de l'entreprise multinationale s'exerce au contraire à l'égard de tous ceux qui sont intéressés à l'entreprise, tant les actionnaires que les salariés de divers pays. Sa perspective de base est donc essentiellement internationale.

En résumé, on peut affirmer que l'entreprise multinationale est, dans une large mesure, en avance sur les évolutions sur le plan politique, social et institutionnel. Il en résulte un dilemme : l'entreprise multinationale doit-elle s'adapter aux exigences posées par l'économie et la vie collective nationale, ou bien appartient-il par exemple aux pouvoirs publics et aux salariés de se placer sur un plan international ? Nous nous efforcerons d'apporter une réponse à cette question, notamment au chapitre II.

7. Actions conjuguées des pouvoirs publics et du secteur économique

Les pouvoirs publics nationaux doivent faire face à des entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires est parfois supérieur au produit national brut du pays et dont le taux de croissance est parfois supérieur à celui de l'économie nationale. Les sentiments que l'on éprouve à l'égard

de l'entreprise multinationale sont mitigés. D'une part, on redoute que l'entreprise multinationale, grâce à sa puissance et à sa souplesse, ne vide de sa substance la politique nationale. D'autre part, on reconnaît l'utilité d'une entreprise multinationale. Celle-ci peut apporter des emplois et de la prospérité, renforcer la structure industrielle et assurer des transferts de connaissances et d'expérience. L'attitude d'un pays donné variera selon qu'il s'agit du pays d'origine ou du pays d'accueil de l'entreprise. Elle variera aussi selon qu'il s'agit d'un pays où sont établis les sièges d'un nombre relativement important d'entreprises multinationales ou d'un pays en voie de développement, qui dépend de la disposition à investir d'entreprises étrangères.

Les pouvoirs publics et l'entreprise sont à maints égards dépendants l'un de l'autre. L'entreprise voit dans les pouvoirs publics un partenaire précieux, par exemple pour la coopération dans le domaine de la recherche, les marchés publics, les travaux d'infrastructure nécessaires pour les projets d'investissement, la protection en matière de politique commerciale. Les pouvoirs publics ont le désir de créer un climat économique et industriel tel que les activités des entreprises soient ajustées aux objectifs politiques qu'ils se sont assignés. Les pouvoirs publics ont besoin d'entreprises pour la réalisation de leurs objectifs de plein emploi, de stabilité monétaire, d'équilibre de la balance des paiements, de justice sociale, de croissance optimale et d'amélioration du climat de vie, mais, surtout, ils ont besoin de ces entreprises comme source première de revenus et de prospérité.

Les pouvoirs publics disposent d'une gamme étendue de moyens, qui va des mesures législatives d'ordre général à la concertation et à la coopération volontaire. Les pouvoirs publics sont en droit d'attendre de l'entreprise multinationale qu'elle se comporte en bon citoyen. En ce qui concerne l'observation des mesures légales, l'entreprise multinationale considérera cette exigence comme allant de soi. Il faut faire une exception pour les situations de conflit où l'entreprise multinationale est mise en demeure, d'une part, par le pays d'accueil, d'autre part, par son pays d'origine, d'obéir à des dispositions contradictoires applicables respectivement à la société mère et aux filiales. En pareil cas, les législations nationales ont des conséquences au-delà des frontières. Citons par exemple la législation anti-trust des Etats-Unis et les dispositions encore en vigueur dans ce pays limitant la livraison de produits stratégiques aux pays

de l'Europe de l'Est.

Ce n'est point tellement à l'égard des mesures législatives, mais précisément sur le terrain des contacts volontaires et de l'action concertée que les pouvoirs publics veulent être assurés de la coopération totale de l'entreprise multinationale. Une harmonisation attentive des tâches et des activités peut présenter des difficultés si la filiale locale d'une entreprise étrangère est surtout sensible aux directives qu'elle reçoit de la société-mère. A l'inverse, l'entreprise multinationale se demande si le pays d'accueil est disposé à accorder à sa filiale le bénéfice des encouragements au développement dans certains secteurs par des missions de recherche, des fournitures ou même des subventions. Ici se posent de nombreuses questions, par exemple : qui profite de telles actions et sont-elles entièrement au bénéfice du pays d'accueil ?

La collectivité attend des pouvoirs publics que ceux-ci portent une attention accrue aux objectifs sociaux et fassent valoir ces objectifs dans leur action concertée avec les entreprises. Les pouvoirs publics voudront obtenir des assurances à ce sujet, mais en règle générale ils n'iront pas jusqu'à prendre eux-mêmes la place du chef d'entreprise. Les pouvoirs publics ne sont pas non plus en mesure de lier en détail le comportement de l'entrepreneur à des prescriptions légales. Il reste donc nécessairement à l'entrepreneur une marge assez grande de liberté d'action sur laquelle les pouvoirs publics voudront influer si le besoin s'en fait sentir. On suppose chez les entreprises une conscience de leurs responsabilités à l'égard de la collectivité qui pèse lourdement sur leur décision. Certains gouvernements craignent qu'un échange de vues loyal avec les filiales d'entreprises étrangères ne comporte un risque accru.

L'inclusion des filiales locales dans la sphère d'influence nationale connaît aussi des limites. Les avantages d'un groupe d'entreprises opérant à l'échelle multinationale doivent être sauvegardés pour le mieux. Ceci est également de l'intérêt des pays concernés.

8. Quelle est l'attitude des syndicats ?

Tout comme les gouvernements nationaux, les syndicats nationaux sont inquiets devant une entreprise multinationale qui fait éclater le cadre national comme un vêtement devenu trop étroit. L'entreprise multinationale,

comparée aux entreprises nationales, possède une plus grande liberté de choix pour décider du lieu où elle doit appliquer son expérience, du pays où elle doit investir ou de l'opportunité de recruter de la main-d'oeuvre bon marché dans les pays en voie de développement. Les activités exercées et les résultats obtenus dans un pays déterminé sont considérés comme une partie de l'intérêt du groupe. Encore ne faut-il pas surestimer cette liberté. L'entreprise multinationale a des attaches locales si nombreuses que sa politique vise à assurer la croissance et la continuité des établissements existants et à sauvegarder les intérêts des salariés travaillant dans ces établissements. Les entreprises multinationales ne se décideront à renoncer à certaines activités ou à les interrompre que si elles y sont contraintes par une nécessité absolue, ou si elles ont acquis la conviction que le développement d'activités déterminées se fera dans des conditions nettement meilleures dans un autre groupe.

C'est surtout dans le cas d'activités nouvelles que se manifeste la souplesse plus grande de l'entreprise multinationale. Les syndicats voient cependant dans cette situation un affaiblissement de leur position. Il faut ajouter à cela que les syndicats n'ont pas toujours une perception très nette de la position et de la politique du groupe. Si c'est le chef d'entreprise qui entre en discussion avec les syndicats, ceux-ci peuvent avoir l'impression que les négociations ne se déroulent pas à l'échelon qui dispose du pouvoir de décision dans l'entreprise. Dans la plupart des cas, c'est le contraire qui est vrai. C'est précisément la direction nationale qui est parfaitement au courant de la situation locale, et c'est elle qui aura la voix prépondérante dans les négociations avec le syndicat national.

Ce sont notamment l'International Federation of Chemical an General Worker's Unions (I.C.F.) Fédération Internationale des Organisations syndicales de travailleurs des industries diverses et l'International Metalworker's Federation (IMF) Fédération internationale des ouvriers sur métaux qui veulent créer, en fondant une fédération syndicale internationale solidaire, un contrepoids au pouvoir de l'entreprise multinationale. Leurs activités visent à procurer aux syndicats locaux, dans les négociations tarifaires, une meilleure information sur les dessous de la position de l'entreprise multinationale et du secteur intéressé, ainsi qu'à organiser des actions de solidarité internationale. Mais la difficulté réside dans le fait que les fédérations internationales dépendent de l'approbation des organisations nationales, qui s'estiment responsables de la défense des intérêts de leurs membres.

Dans les syndicats nationaux, l'action des fédérations syndicales internationales ne suscite encore de façon générale que peu d'intérêt. Les conceptions sociales, les situations générales et les conditions de travail varient fortement d'un pays à l'autre. Il est difficile de ramener les intérêts nationaux à un dénominateur commun. La solidarité internationale entre les travailleurs a elle áussi ses limites. La réalité oblige à reconnaître qu'il s'écoulera certainement encore un temps considérable avant que les fédérations syndicales internationales puissent se poser en partenaires égaux de l'entreprise multinationale. Dans le cadre limité de la CEE, il existe cependant des perspectives plus favorables de collaboration accrue dans le mouvement syndical par delà les frontières.

In ne faut pas s'étonner si les syndicats nationaux veulent défendre leurs intérêts en premier lieu dans les limites de l'économie nationale ou dans l'entreprise locale. Il ne faut pas en conclure purement et simplement que les syndicats fermeraient les yeux devant les conséquences internationales de leur action nationale. C'est sans doute le cas lorsqu'ils formulent des exigences de salaire trop élevées qui peuvent entraîner des mesures protectionnistes. Ces dernières à leur tour frappent les collègues étrangers et entraînent des mesures de rétorsion. Le problème pour l'entreprise multinationale est alors de décider si des activités existantes ou envisagées peuvent être maintenues. Dans certains cas, il est possible de profiter d'une position protectionniste sur un marché donné, mais les exportations seront compromises. Dans tous les cas, une telle protection de l'économie nationale est un facteur paralysant pour l'entreprise multinationale, précisément dans le domaine où elle peut jouer un rôle important : la répartition internationale du travail et l'intensification des relations économiques.

Les syndicats exigeront que l'entreprise multinationale s'identifie aux intérêts locaux des travailleurs, l'entreprise multinationale attendra des syndicats qu'ils prennent conscience des répercussions internationales de leurs exigences. L'entreprise multinationale devra en outre tenir compte des intérêts de tous les groupements qui lui sont liés. La compréhension de ce problème est la condition de l'établissement de relations étroites entre l'entreprise multinationale et le syndicat.

II. L'INTEGRATION DES ACTIVITES DE L'ENTREPRISE MULTINATIONALE DANS LA COMMUNAUTE NATIONALE

1. Quelles sont les solutions à envisager ?

De quelle manière peut-on contribuer à réduire la tension entre l'entreprise multinationale et la collectivité nationale ? Dans le chapitre précédent, nous avons exposé la formation d'un hiatus entre l'entreprise multinationale, qui est en avance dans le processus d'internationalisation, et les forces politiques et sociales restées plus nationales dans leur orientation. D'où viendra la solution qui permettra de surmonter cette difficulté ?

Dans divers milieux, on a songé, pour résoudre ce problème, à établir un code de conduite (code of fair conduct). Quant à savoir quel devrait être le contenu précis d'un tel code, les opinions divergent fortement à ce sujet. Tout le problème est de savoir s'il est possible de formuler des normes qui offrent une certaine prise et ne se perdent pas en formules vagues. Indépendamment même de cet aspect de la question, on peut douter de la signification d'un code de bonne conduite qui serait établi par les seules entreprises. Ce code restera de nature unilatérale et facultative aussi longtemps que les gouvernements nationaux, les syndicats et les autres parties intéressées ne seront pas associés à sa rédaction dans une mesure suffisante.

La solution ne réside pas davantage dans un statut de l'entreprise multinationale dont l'établissement serait confié par exemple aux Nations-Unies. Il ne semble pas que les pays membres soient disposés à déléguer à une organisation internationale leurs compétences pour fixer le code de conduite de l'entreprise multinationale. Cela signifierait que les intérêts nationaux propres seraient subordonnés à cette "global autority" (autorité globale). De telles hypothèses pourront peut-être devenir un jour réalité, mais ce n'est pas pour demain.

Quelles démarches pouvons-nous donc envisager, maintenant que la tension entre l'entreprise multinationale et la communauté nationale s'accroît ?

Une amélioration réalisable de la situation actuelle pourrait consister à mettre sur pied une consultation internationale où les pays définiraient entre eux les exigences fiscales, monétaires et relevant du droit d'établissement qui seront imposées aux entreprises multinationales. Sans doute serait-ce là une limitation relative de la liberté de mouvement des entreprises multinationales. Mais d'autre part la tension entre les entreprises multinationales et la collectivité nationale serait considérablement réduite, surtout lorsqu'elle se fonde sur la crainte que les sociétés multinationales n'exploitent les oppositions et les multiples disparités entre les collectivités nationales. On pourra aussi de cette façon réduire les inconvénients de la multiplicité des réglementations nationales dans les domaines susmentionnés, qui est un obstacle important à la recherche d'un optimum mondial à l'intérieur de l'entreprise multinationale.

Mais une première condition pour réduire la tension entre l'entreprise multinationale et la collectivité est que l'entreprise observe une grande franchise. Il est aussi de l'intérêt de l'entreprise multinationale de faire disparaître les critiques et les soupçons injustifiés. Il faut amplifier la diffusion des informations importantes pour la communauté locale sur les activités et les objectifs à long terme du groupe, ainsi que sur leur signification pour le pays concerné.

En outre, l'entreprise multinationale doit être disposée à engager des discussions avec les autorités et les instances locales. Tant l'entreprise multinationale que la communauté nationale auront intérêt à entretenir un dialogue permanent afin de surmonter par la coopération les oppositions possibles. Cela suppose une attitude positive à l'égard de l'intégration de l'entreprise dans la société, avec les conceptions et les aspirations que celle-ci nourrit.

La meilleure solution consiste à lier de façon permanente les intérêts de la filiale à la bonne ou mauvaise fortune du pays d'accueil. Cet objectif sera atteint si l'entreprise multinationale répond dans toute la mesure du possible aux desiderata de participation nationale au capital et à la gestion. A l'inverse, la communauté nationale obtient ainsi un moyen d'influer sur la politique de l'entreprise.

2. La filiale ouverte, un pont pour les pays industriels

Pour donner un contenu formel à une telle coopération locale entre l'entreprise multinationale et la société, le moyen le plus approprié paraît être la filiale ouverte (f.o.). La filiale ouverte doit être conçue comme une entreprise qui dispose d'un capital social comprenant, outre la participation de l'entreprise multinationale, des actions réparties entre un groupe important d'actionnaires locaux, et qui est cotée à la bourse locale. De plus, l'élément local sera représenté dans une large mesure dans les organismes de gestion. Une telle structure aboutit à l'engagement de l'entreprise locale à l'égard de la Communauté nationale.

Nous partons de l'hypothèse que la CEE doit être considérée comme une communauté nationale. La filiale ouverte entre alors en ligne de compte au premier chef pour les grandes régions industrielles du monde : les Etats-Unis, la CEE et le Japon. Beaucoup d'entreprises européennes ont déjà utilisé pour leurs activités aux Etats-Unis la forme de la filiale ouverte. Nos conceptions reviennent à ce que l'entreprise multinationale dont le siège est établi hors d'Europe, mais qui exerce son activité en Europe, adopte la pratique du "floating" et lance sur le marché les actions de sa filiale européenne; tant qu'il n'existe pas de bourse de valeurs européennes, une cotation parallèle sur diverses bourses d'Europe favorisera la dispersion du capital et accentuera le caractère européen de la filiale ouverte.

L'engagement que nous avons en vue s'exprime par les caractères suivants :

a) Organisation interne et formation des décisions

L'élément national, représenté par les actionnaires et les travailleurs de la filiale ouverte, doit être intéressé à la formation des décisions. Cela suppose une décentralisation de la formation des décisions par unité géographique. En outre, la filiale ouverte doit être mise à même de participer aux discussions à l'échelon du centre directeur lorsque celles-ci mettent en jeu des intérêts communs auxquels sont liés des aspects locaux. L'élément géographique de l'organisation du groupe pourrait par exemple trouver son expression dans un comité consultatif international. Le caractère international du groupe en serait renforcé

Jusqu'où cette décentralisation géographique peut-elle être poussée sans compromettre l'unité du groupe ? Il est difficile de donner à cette question une réponse recueillant l'unanimité. L'autonomie de la filiale à l'intérieur du groupe dépend entre autres choses du fait qu'il s'agit d'une participation majoritaire ou minoritaire. Dans les entreprises multinationales où la stratégie et la coordination centrale se situent sur le plan financier, on peut s'attendre à une disposition plus grande à accepter un degré raisonnable de participation que dans les entreprises multinationales où la coordination centrale porte davantage sur le plan industriel, commercial et technique. La plupart des types d'entreprises multinationales puisent cependant leur force dans l'harmonisation internationale de leurs diverses activités. Il en résulte qu'elles considéreront une participation qui leur procure en même temps une possibilité de contrôle comme une condition nécessaire de l'efficacité d'une gestion internationale.

b) Publicité

L'entreprise multinationale devra se conformer aux dispositions applicables aux opérations boursières et à la publicité obligatoire. Elle devra non seulement rendre des comptes par la publication de son bilan annuel, mais fournir en outre un certain nombre d'informations spécifiques sur ses activités locales. Il en résulte pour l'entreprise multinationale deux séries de conséquences :

D'une part, l'entreprise doit fournir d'avantage d'informations, ventiler géographiquement selon les activités partielles qui entrent dans son champ d'action.

D'autre part, le sentiment de responsabilité des dirigeants sera renforcé du fait qu'ils devront rendre des comptes non seulement à l'intérieur, mais à l'extérieur de l'entreprise. Ce dernier facteur peut être une incitation supplémentaire à atteindre des résultats satisfaisants.

c) Constatation des résultats propres des filiales

Un avantage considérable de la filiale ouverte est qu'elle permet dans une large mesure d'écarter les soupçons de dissimulation des

bénéfices, d'évasion fiscale et de manipulation des prix d'ordre. Ses responsabilités à l'égard des actionnaires minoritaires exigent que les résultats qui peuvent être imputés à l'établissement local soient constatés avec autant de précision que possible. A cette fin, les prix d'ordre des différentes livraisons effectuées à l'intérieur du groupe peuvent être calculés sur une base commerciale. Il est clair que cela ne sera pas toujours facile. Il est également difficile d'établir dés règles pour la compensation mutuelle des coûts de recherche, des avis techniques et autres, de l'échange de connaissances et d'expériences. Il doit cependant être possible d'aboutir à l'intérieur du groupe à l'établissement de certaines règles de conduite. Du reste, sur ce terrain interne des réglementations juridiques et commerciales, il paraît également indiqué de n'envisager qu'avec prudence une division géographique trop poussée des activités.

3. L'influence du facteur national ne doit pas réduire à néant les avantages de l'e.m.n.

Nous sommes conscients du fait que la filiale ouverte n'est pas une solution passe-partout propre à diminuer tous les problèmes qui se posent entre l'entreprise multinationale et la communauté nationale.

En premier lieu, nous ne devons pas oublier qu'une activité fondée sur l'existence de plusieurs filiales plus ou moins autonomes impose de sérieuses limitations à la liberté de mouvement de l'entreprise multinationale. Sans doute est-il permis de soutenir que c'est là le sacrifice que les entreprises multinationales doivent consentir pour tenir compte des sentiments et des exigences nationales. Mais ce sacrifice peut parfois être tel que, dans des circonstances déterminées, l'entreprise multinationale préfèrera renoncer à des investissements à l'étranger. La perte de liberté d'action est particulièrement rebutante pour l'entreprise multinationale qui, pour se procurer les avantages liés au travail dans un groupe international s'oriente essentiellement vers la spécialisation interne et la synergie. La possibilité d'harmoniser les productions particulières et les activités de recherche en vue d'une politique internationale du marché doit dans ce cas prévaloir. L'émiettement géographique doit être évité.

Ceci est particulièrement vrai pour l'Europe, où il convient de laisser à l'entreprise multinationale la possibilité de s'adapter avec souplesse à des conditions changeantes. Le processus d'intégration, ainsi que le progrès technique, oblige l'entreprise multinationale à appliquer en Europe de nouvelles modifications des structures. Il s'agit parfois de l'agrandissement d'échelle ou de la concentration de certains processus de production. Dans d'autres cas, la politique de l'entreprise tend à la spécialisation et à la standardisation. Il ne sera pas toujours possible de laisser toutes les activités croître par leur seule force jusqu'à atteindre des conditions optimales. Il faut s'attendre à ce que de nombreux déplacements d'activités d'un groupe à l'autre par voie d'acquisition ou d'abandon s'imposent encore, le plus souvent par delà les frontières. L'intégration européenne n'a-t-elle pas précisément pour but d'adapter les activités industrielles aux nouvelles dimensions du Marché Commun ?

4. Les pays en voie de développement et la filiale commune ("joint venture")

L'entreprise multinationale joue un rôle irremplaçable dans le transfert de connaissances aux pays en voie de développement, à l'inclusion de l'adaptation industrielle et de la prospection du marché. En revanche, le pays en voie de développement qui a une économie peu développée et des dimensions modestes est très sensible à la position de force de certaines entreprises multinationales.

L'intégration des activités de l'entreprise dans l'économie nationale, qui a été recommandée ci-dessus pour les pays industrialisés, est encore plus indiquée pour les pays en voie de développement. L'application du principe de la filiale ouverte dans les pays en voie de développement est toutefois un problème complexe. Dans la plupart des pays en voie de développement, le marché des capitaux est insuffisamment développé pour créer une filiale ouverte. En outre, la création de nouveaux établissements comporte de gros risques, ce qui peut affaiblir l'intérêt des bailleurs de fonds éventuels. Si une entreprise multinationale désire cependant associer des tiers au financement, il faudra faire appel aux banques et aux fonds de développement ainsi qu'à des partenaires riches en capitaux. Dans ces conditions, on parlera de filiale commune ("joint venture" (j.v.), "aventure partagée"). Cela signifie que l'on coopère avec un partenaire local qui, outre son capital, apportera également si possible sa connaissance

des conditions locales et son expérience de la gestion. Si, lors de l'établissement dans un pays en voie de développement, on ne trouve pas directement les partenaires locaux et les sources de financement locales permettant de former une filiale commune, celle-ci ne pourra qu'être posée comme objectif pour une période ultérieure.

La filiale commune est en général, pour un pays en voie de développement ou mieux encore pour un groupe régional de ces pays, l'une des formes les plus appropriées pour favoriser l'intégration des activités des filiales dans les pays d'accueil. Un inconvénient de la formule peut résider dans le fait que la participation au capital est limitée à des particuliers. Deux méthodes s'offrent pour accroître la participation locale à la filiale commune. D'une part, la diffusion dans le public des paquets d'actions constitués tout d'abord par des banques de développement. En outre, il est d'un grand intérêt pour l'intégration locale que la politique du personnel tende à engager de la main-d'oeuvre locale et à former des cadres locaux.

Un obstacle sérieux aux investissements dans les pays en voie de développement réside dans le fait que le marché du pays intéressé est le plus souvent trop étroit. Dans ce cas, il n'est pas intéressant de produire uniquement pour le marché intérieur. On ne saurait assez souligner combien il est important pour les pays en voie de développement de se rassembler pour créer des marchés régionaux et de coordonner leurs politiques d'investissement. Une telle action favorisera grandement le transfert de capitaux et de techniques.

En outre, l'entreprise multinationale aura la possibilité d'organiser la filiale commune par régions avec de meilleures chances de développement et une liberté d'action accrue. Si l'entreprise multinationale doit se limiter aux sources et aux possibilités locales, la production sur place n'est le plus souvent possible que si elle peut être considérée comme une partie intégrante de l'activité du groupe. A mesure que cette situation se confirme, l'entreprise multinationale s'efforcera, dans l'intérêt d'une gestion intégrée, de disposer d'intérêts suffisants dans la filiale commune pour contrôler celle-ci.

La filiale commune offre une bonne occasion de lier les intérêts de l'entreprise multinationale et des pays d'accueil. Si, malgré cela, des oppositions internes entre société-mère et filiales se produisaient, la

filiale commune offre l'avantage d'obliger les intéressés à tenir compte du point de vue de l'autre partie pour aboutir à une approche commune des problèmes. Sans doute faut-il alors établir des règles précises. La filiale commune ne doit pas devenir l'enjeu des luttes politiques, et doit rester en dehors de la politique des partis. Les partenaires doivent être prêts à participer au financement de l'expansion, et la politique de distribution des dividendes doit elle aussi tendre vers cet objectif.

La filiale commune peut être considérée comme un moyen de prévenir l'expropriation ou la nationalisation partielle ou totale des entreprises. Nous sommes résolument opposés aux nationalisations ou à l'obligation de céder des intérêts dans les pays en voie de développement, pratique qui tend à s'introduire par exemple dans les pays andins. Une telle liquidation des intérêts est le plus souvent une opération entraînant des pertes pour l'entreprise multinationale, notamment quand elle se produit tout-à-fait inopinément. De plus, la continuité de l'entreprise est compromise si l'entreprise multinationale se retire de la direction. La politique d'expropriation ignore délibérément le fait qu'une exploitation dynamique est assujettie à un processus de rénovation permanente. L'amputation des activités locales de l'entreprise multinationale est une solution de statu quo qui entraîne la sclérose. Le morcellement est directement opposé à l'interdépendance internationale croissante de la technique et de l'industrie, ce qui est évidemment contraire aux intérêts de l'entreprise multinationale, mais ne sert pas davantage ceux des pays en voie de développement.

III. L'UNITE EUROPEENNE, CONDITION VITALE POUR L'ENTREPRISE MULTINATIONALE

1. Structure en cours d'évolution

Dans l'exposé qui précède, nous avons recommandé qu'à l'intérieur de la CEE, le point de vue national fasse place à une approche européenne du problème de l'entreprise multinationale. L'adaptation aux conditions européennes doit venir sans doute de l'entreprise multinationale, mais aussi et surtout des groupements politiques et sociaux nationaux.

Considérer la CEE comme une unité analogue à une communauté nationale est, pour le moment, du moins, une fiction. Pour aboutir à ce stade,

il faut encore abattre un grand nombre de barrières psychologiques, politiques et économiques. C'est pourquoi nous ne voulons pas ignorer les problèmes spécifiques que la Communauté européenne fait naître à l'égard de l'entreprise multinationale.

Il est vrai que l'union douanière est déjà réalisée et que l'union monétaire et économique est en vue pour 1980, mais il reste le fait que la politique économique et industrielle, et tout particulièrement la politique sociale, sont encore pratiquement une affaire nationale. Cette réalité est en contraste flagrant avec les perspectives initiales de la CEE. L'objectif de celle-ci, tel qu'il est défini dans le rapport Spaak, était avant tout de créer le cadre dans lequel seraient réalisées, dans les exploitations et les branches d'activité, des conditions plus proches du point optimum, adaptées aux dimensions élargies du marché commun.

Un certain nombre d'entreprises multinationales ont néanmoins saisi cette chance et se sont posées en pionniers de la restructuration européenne. Elles l'ont fait en dépit des obstacles encore existants qui entravent les opérations de fusion et d'acquisition par-delà les frontières. Mais les adaptations si nécessaires des structures ont été en partie bloquées.

La concurrence de grandes entreprises opérant à l'échelle internationale, et qui ont établi leur siège principal à l'extérieur de la CEE, notamment aux Etats-Unis, oblige à renforcer les structures industrielles. Dans son mémorandum sur "la politique industrielle de la Communauté", soumis au Conseil en 1970, la Commission européenne constate qu'un plus haut degré de concentration est nécessaire pour assurer le développement optimal. La Commission met ainsi en garde contre les mesures restrictives et le caractère unilatéral de concentrations nationales. Le regroupement et l'adaptation des entreprises par voie de fusions ou par d'autres formes de coopération industrielle s'effectue essentiellement dans un cadre national.

Il est manifeste que la formation d'un Marché commun libre et la suppression des facteurs de perturbation du marché et des discriminations ont été insuffisantes. Les obstacles à la création de ce que la Commission appelle des entreprises européennes transnationales résident, outre les facteurs psychologiques, y compris les problèmes linguistiques, essentiellement dans les domaines suivants :

- fiscalité
- législation
- marché financier et monétaire

2. Les obstacles à la coopération et à l'adaptation industrielles

Une harmonisation fiscale plus poussée serait de nature à améliorer la coopération entre entreprises à l'échelle européenne. Les obstacles fiscaux aux opérations de fusion peuvent être supprimés si le Conseil de ministres approuve les projets de directive de la Commission européenne concernant les fusions ainsi que le régime fiscal des sociétés mères et filiales.

A vrai dire, nous devrions dans la CEE franchir encore une étape qui consisterait à adopter une réglementation communautaire visant à éviter les doubles impositions dans le cas des groupes internationaux.

Cela suppose l'établissement d'un système de prix d'ordre et d'imposition continue des coûts, tâche qui pourrait être confiée par exemple à un office central ou à un laboratoire de recherches. Un tel système implique une concertation entre Etats membres en cas de divergences de vues sur les prix d'ordre appliqués à l'intérieur d'un groupe d'entreprises. Un collège d'arbitrage de la CEE favoriserait l'interprétation uniforme des règlements.

Bien que le point de vue selon lequel une société anonyme européenne n'est pas indispensable trouve des défenseurs, une telle société présente à tout le moins un intérêt psychologique dans le cas de fusions internationales ou de création de filiales communes. Une société anonyme européenne suppose en effet la définition de conceptions juridiques et denormes européennes. Contrairement à une société anonyme nationale, où la formation des décisions et les responsabilités sont déterminées par des méthodes nationales, la société anonyme européenne oblige à une réflexion orientée vers des perspectives et des conceptions européennes. Cette considération fait apparaître simultanément les difficultés de l'entreprise. La société anonyme européenne peut en effet difficilement être mise sur pied si une opinion commune ne se forme pas sur des matières telles que les droits des actionnaires, des employés, des commissaires aux comptes et de la direction.

Pour l'instant, chaque pays va sur sa propre lancée. C'est ainsi que les Pays-Bas ont adopté une nouvelle structure des sociétés comportant une ouverture importante sur la participation à l'intérieur de l'entreprise. Contrairement au système en vigueur dans les grandes entreprises allemandes, qui prévoit la désignation directe d'un certain nombre de commissaires par les travailleurs, la législation néerlandaise accorde tant aux actionnaires qu'aux travailleurs un droit de veto lors de la désignation des commissaires aux comptes, qui forment un organisme collégial recruté par cooptation. Par ailleurs, les sociétés holding dont les salariés se trouvent pour la plupart à l'étranger sont exemptées de ces dispositions. La nouvelle réglementation viseà empêcher que les commissaires ne défendent des intérêts partiels et ne compromettent l'unité de direction dans l'entreprise. Il faut attendre de voir comment ce système fonctionnera dans la pratique; l'une des questions qui peuvent se poser à ce propos est de savoir si une composition équilibrée du collège sera réalisée et si le collège des commissaires aux comptes remplira son objectif. Compte tenu de la disparité des législations nationales et les divergences de conceptions, la seule chance de réussite d'une forme juridique européenne réside dans une réglementation point trop détaillée, mais souple. Le projet actuellement existant n'échappe pas à ces critiques.

La formation par étapes d'un marché monétaire et financier européen doit avoir des effets favorables sur les capacités financières et la souplesse des entreprises européennes.

Il est d'un grand intérêt pour l'entreprise qui travaille dans divers pays européens de pouvoir adopter un système européen de gestion de ses liquidités. Ceci implique que toutes les filiales européennes appartenant à l'entreprise multinationale soient rattachées à un compte bancaire central permettant de compenser entre eux les soldes des diverses entreprises et de mettre à la disposition du groupe, aux fins d'investissement ou d'affectation aux réserves, le total des liquidités existantes. Cela suppose que les banques ou les groupements de banques européennes soient disposés à opérer l'interpénétration de leurs circuits. Un tel système ne peut fonctionner correctement que dans l'hypothèse de cours de change fixes entre les monnaies européennes, de liberté des transferts de liquidités et d'harmonisation des taux d'intérêt. Il est clair qu'une gestion européenne de liquidités ne peut se

faire sans qu'un début d'union monétaire soit réalisé.

On peut se demander si la création d'un marché financier européen est vraiment une exigence aussi absolue, étant donné les possibilités offertes par le marché de l'euro-dollar. L'entreprise multinationale dotée d'une structure financière saine peut en général contracter des emprunts sur le marché de l'euro-dollar. Cependant, l'introduction de cet argent dans le circuit national est soumise à de multiples autorisations et limitations. Cet arsenal d'instruments est utilisé pour combattre l'inflation, notamment en protégeant l'économie nationale contre l'importation de capitaux étrangers. L'inquiétude monétaire et l'apparition de capitaux erratiques a donné lieu en 1971 à une aggravation considérable de ces mesures et à un compartimentage accru des marchés monétaires et financiers. Le rétablissement de relations monétaires équilibrées dans le monde devrait entraîner l'abrogation des mesures restrictives récemment prises pour limiter les mouvements de capitaux. Des conversations internationales sur la libération des mouvements de capitaux pourraient contribuer à ce résultat.

La réalisation d'un marché européen des valeurs mobilières est une affaire importante. Pour la plupart des entreprises multinationales, le marché national est trop étroit pour attirer les capitaux en quête de placements aléatoires. L'objectif de beaucoup d'entreprises multinationales est de réaliser un élargissement de leur base financière qui reflète leur caractère multinational. La diffusion internationale des actions prend une importance sans cesse accrue depuis qu'il est apparu que, dans les années '60, les principales entreprises européennes ont utilisé dans une mesure de plus en plus large des capitaux étrangers pour leur financement. Pour les entreprises européennes figurant dans la liste des 200 plus grandes entreprises industrielles à l'extérieur des Etats-Unis (liste publiée par la revue "Fortune"), le rapport du capital propre au capital étranger est passé de 0,81 en moyenne en 1966 à 0,63 en 1970. On s'accorde généralement à estimer qu'une nouvelle détérioration du rapport entre capital propre et capital étranger serait néfaste. Il faut en outre tenir compte de la diminution de la rentabilité des entreprises, en tout cas en ce qui concerne l'activité dans un certain nombre de pays et de secteurs, ce qui limite les possibilités d'auto-financement.

On peut supposer que, pour ces raisons, l'entreprise multinationale est intéressée, plus encore que par le passé, à un bon fonctionnement des marchés européens des valeurs mobilières. Il s'en faut de beaucoup que ce souhait soit réalisé. Tant qu'il ne sera pas possible d'aboutir à des bourses de valeurs européennes, nous recommanderons les mesures suivantes :

a) des prescriptions uniformes concernant les opérations boursières et la publicité ogligatoire pour les valeurs cotées en bourse, notamment en ce qui concerne la publication des documents comptables annuels et les principes d'évaluation applicables à cet effet, ainsi que la publication des prospectus;

b) suppression des discriminations fiscales. La Commission européenne a déjà présenté à cette fin des propositions d'harmonisation de la fiscalité des dividendes et des intérêts. A cet égard, il faut souligner la nécessité de prévenir dans tous les cas la création de nouvelles distorsions. De telles distorsions se produiraient si l'on donnait suite au plan existant actuellement en Allemagne tendant à porter l'impôt sur les sociétés en déduction de l'impôt sur le revenu dû par l'actionnaire résidant en Allemagne. Les actionnaires étrangers ne peuvent pas profiter au même degré de cette mesure. En outre, il est important que, dans le cadre de l'harmonisation fiscale, les distorsions existant sur ce point, par exemple en France, soient éliminées.

c) suppression des limitations auxquelles sont soumis notamment les investisseurs institutionnels pour l'achat de valeurs étrangères.

3. D'une politique industrielle nationale à une politique industrielle européenne.

La restructuration de la vie économique européenne sera favorisée par la suppression des obstacles de nature fiscale, juridique et financière. La question est de savoir si cela suffira. La Commission a exposé en détail ses idées sur ce point dans le mémorandum déjà cité sur la politique industrielle européenne. L'examen en ce lieu des nombreux points de ce mémorandum qui touchent aux problèmes de l'entreprise multinationale nous entraînerait trop loin. Cependant, il est une question qui se pose à tout instant, à savoir si les pouvoirs publics doivent adopter une politique active des structures,

et, dans l'affirmative, dans quelle mesure. Les opinions sont assez partagées à ce sujet.

Pour des raisons de commodité, nous partirons de la situation de fait. On constate que, dans tous les pays européens, les pouvoirs publics mènent une politique active des structures industrielles. Ceci est déjà en soi une raison suffisante pour que la Commission européenne joue dans ce domaine un rôle de coordination dans la perspective des objectifs communautaires. Cette coordination est indispensable, parce que le cadre national est trop étroit pour atteindre une situation optimale dans la production, la commercialisation et la recherche. En outre, les grands projets techniques devront être abordés en commun. L'émiettement des politiques nationales peut avoir en fin de compte un effet perturbateur et discriminatoire.

La politique sectorielle et régionale fournit de bons exemples d'une approche européenne qui fait défaut jusqu'à ce jour. Les conditions dans lesquelles des secteurs en difficulté reçoivent une aide des instances nationales sont fortement divergentes en Europe. D'ordinaire, une telle aide est soumise à des conditions concernant la réorganisation et l'amélioration des chances de vie de l'entreprise. Les solutions sont alors recherchées ou prescrites dans le cadre national. Les chantiers navals et l'industrie textile en offrent de bons exemples. Une constatation qui s'impose est que les pouvoirs publics, en accordant une aide aux entreprises en difficulté, se laissent facilement entraîner à favoriser l'apparition de capacités excédentaires au détriment des concurrents étrangers. Une meilleure coordination visant à limiter l'aide sectorielle est hautement souhaitable si l'on veut aboutir un jour à un assainissement d'un certain nombre de secteurs à l'échelle européenne. L'aide sectorielle doit en général avoir un caractère dégressif et n'être accordée qu'aux entreprises viables.

Dans certains pays de la CEE, une politique active est menée pour prévenir des difficultés qui apparaissent dans divers secteurs économiques. Cette politique consiste en général en mesures de programmation et en enquêtes structurelles par région ou par secteur. L'action qui en découle fait l'objet soit d'une politique globale, soit d'une intervention plus directe, par exemple par le canal des banques d'investissement et des participations de l'Etat. Ici non plus, il n'est pas question ou guère, d'une approche européenne et de la recherche de solutions européennes. Le risque de distorsion de la concurrence n'est pas imaginaire. Les entreprises d'Etat bénéficient de mesures de faveur qui ne sont pas divulguées. Ainsi sont

maintenues en place des structures artificielles qui non seulement ont un effet discriminatoire, mais encore font obstacle à l'adaptation à des conditions plus saines.

La Commission européenne est déjà active dans le domaine des prévisions et des études sectorielles. Elle pourrait encore étendre et intensifier ses travaux dans la direction de la prévision technique et de la ventilation des prévisions globales à moyen terme en un certain nombre de secteurs. Il est certainement recommandable d'associer plus étroitement la vie économique européenne à ces études.

Il subsiste toutefois une difficulté, qui réside dans l'impuissance où se trouve la Commission de faire appliquer dans la pratique les notions acquises et les résultats découlant des études. En ce qui concerne l'exécution, la Commission n'a guère d'autres moyens que son pouvoir de persuasion auprès des Etats membres et du secteur économique. Une concertation étroite entre les intéressés est d'autant plus souhaitable. Il est certainement aussi de l'intérêt de l'entreprise multinationale, qui est précisément favorable à une approche européenne des problèmes, d'observer ici la franchise qui est d'usage dans les rapports avec les pouvoirs publics.

La Commission européenne devrait en tout cas parvenir à une meilleure coordination de la politique sectorielle. La solution consistant à donner à la Banque européenne d'investissement, dans un cadre légèrement modifié, l'occasion de participer aux activités des banques nationales d'investissement, mérite peut-être examen. Il n'est pas nécessaire d'aboutir à une supervision, mais simplement à une action mieux concertée dans le domaine de l'aide aux adaptations structurelles et aux fusions.

Un autre exemple de coordination encore insuffisante est la politique régionale. Celle-ci a même dégénéré en une concurrence entre les autorités régionales, qui se disputent l'établissement de nouvelles entreprises par des subventions et des facilités attrayantes. La Commission a, avec raison, proposé de fixer pour ces subventions un plafond de 20 % et d'harmoniser la politique, ce que le Conseil a accepté en principe. Assurer la transparence des régimes de subvention est actuellement l'une des premières conditions pour prévenir des distorsions de la concurrence, résultant notamment du cumul de l'aide régionale et de l'aide sectorielle. Il est en outre très important pour l'entreprise multinationale que les objectifs

à long terme de la politique régionale et de l'aménagement du territoire soient fixés dans un cadre européen, de sorte que l'entreprise multinationale puisse en tenir compte dans sa propre politique.

L'approche européenne des problèmes n'est guère sensible non plus, ce qui est regrettable, dans les efforts faits pour stimuler le progrès technique dans divers secteurs économiques. Tous les pays européens de quelque importance soutiennent leur propre industrie des ordinateurs au moyen de subventions, et, surtout, en réservant à l'industrie nationale les commandes du secteur public. Les expériences faites avec l'Euratom ne sont peut-être pas très encourageantes pour de nouvelles initiatives de coopération technique à grande échelle dans des secteurs pleins de promesses. De telles initiatives existent pourtant, et il faut s'en féliciter. Des progrès, modestes il est vrai, ont été réalisés dans des secteurs tels que, par exemple, l'industrie aéronautique et la production d'uranium enrichi par le procédé d'ultra-centrifugation. La question qui soulève les difficultés les plus épineuses est de savoir comment assurer à chaque pays une part équitable des fruits de l'approche commune, si possible en proportion de ses propres apports.

Un moyen d'éluder cette difficulté réside peut-être dans la suggestion de la Commission européenne visant à favoriser le développement technologique en accordant des subventions et des prêts par le moyen d'un nombre relativement élevé de contrats communautaires de développement portant sur un nombre relativement élevé de projets de petite et moyenne importance. Cette aide est subordonnée avec raison à la condition que les projets soient directement orientés vers les applications industrielles et commerciales de l'invention. Les contrats communautaires de développement méritent de recevoir rapidement une application pratique. Quant à savoir si ces contrats constituent un moyen de pression suffisant pour pousser à la formation de combinaisons européennes d'entreprises, il est permis d'en douter. Sans doute pourrait-on accorder le bénéfice de ces contrats à l'entreprise multinationale, qui permet une approche européenne.

L'encouragement du progrès technique au niveau européen, qui est très important pour la Communauté, suppose en outre que l'on engage une action de libéralisation et de coordination des marchés publics à l'échelle européenne, surtout dans les secteurs de la technique moderne. La création en commun par les pouvoirs publics d'un marché des produits de technologie avancée, en fonction duquel la recherche et la production pourraient être

orientées au moyen de contrats à long terme, est encore plus importante que l'aide purement financière et fiscale en vue du développement du produit.

L'un des terrains sur lesquels, en opposition avec l'approche nationale des problèmes industriels que nous venons de décrire, une politique commune a été d'ores et déjà mise sur pied, est la politique de la concurrence. Se fondant sur les articles 85, 86, etc. la Commission oriente sa politique vers l'instauration d'une concurrence effective, c'est-à-dire que le comportement des concurrents sur le marché est tout particulièrement surveillé. Mais, dans l'ensemble plus vaste des problèmes de la politique industrielle, ceci n'est qu'un aspect particulier qui, en l'absence d'approche européenne dans d'autres domaines, apparaît isolé plutôt qu'intégré. On peut donc se demander quelle est la signification d'une concurrence effective dans une situation où les entreprises doivent appliquer des modifications de structure, où l'équilibre entre l'offre et la demande fait défaut sur le marché et où le climat industriel est déterminé par des facteurs nationaux. Il s'avit pourtant en fin de compte d'assurer l'efficacité dans la production et la prestation des services en vue d'augmenter le niveau du bien-être et de la prospérité.

4. Programme social

L'intégration européenne dans le domaine social ne peut certainement pas être considérée comme l'aboutissement final d'une politique industrielle européenne. Au contraire, d'innombrables travailleurs éprouvent dès à présent les conséquences des modifications industrielles à l'échelle européenne. Les aspects sociaux et économiques de la politique industrielle doivent être examiné en même temps. Dans le "projet de programme politique communautaire", la Commission européenne estime la valeur de l'établissement d'une union économique et monétaire à la contribution qu'elle peut apporter à la réalisation des objectifs essentiels de la politique sociale.

- plein emploi ou emploi optimal;
- davantage de justice sociale;
- un meilleur climat de vie.

Le projet analyse sans doute un certain nombre de problèmes et indique des priorités pour un programme d'action, mais, dans l'ensemble, l'étude en est restée là. On trouve dans le projet peu de propositions politiques concrètes.

L'entreprise multinationale ne sera pas en principe hostile à ce qu'un certain nombre de problèmes concrets de politique sociale soient abordés à temps dans la Communauté. L'entreprise multinationale est intéressée par exemple à ce que la mobilité de la main-d'oeuvre soit accrue, surtout en ce qui concerne les cadres, les experts et les spécialistes. On constate dans un groupe européen d'entreprises une intégration croissante de certaines activités et de certains services, tels que l'appareil de vente et de recherche, l'administration et les cadres, ainsi que les équipes internationales pour la mise au point des projets. Cette intégration se heurte à des difficultés qui résultent non seulement des disparités dans l'impôt sur le revenu, mais aussi des divergences dans les conditions secondaires de travail, les prestations sociales, les droits et les obligations. Une harmonisation plus poussée des régimes d'assurance sociale et du droit du travail, ainsi qu'une amélioration des possibilités d'établissement pour les travailleurs étrangers, contribueront pour une part importante à la mobilité souhaitable de la main-d'oeuvre. Il est évident que d'autres considérations importantes concernant la politique sociale et l'alourdissement des charges jouent un rôle lorsqu'il s'agit de définir la direction dans laquelle l'harmonisation peut être réalisée et la progressivité de cette harmonisation.

Un autre aspect social de l'apparition de l'entreprise multinationale dans la Communauté est son rapport avec le travailleur. Celui-ci éprouvera, en ce qui concerne son travail, un sentiment croissant de dépendance à l'égard de décisions d'investissement, de fusion ou de fermeture d'exploitation prises dans des perspectives européennes. La direction de l'entreprise a intérêt à éveiller la compréhension des travailleurs intéressés, surtout en cas de décision de fermeture d'entreprise ou de licenciement. Heureusement, dans de telles circonstances, une concertation a presque toujours lieu. Cette concertation se limitera essentiellement à compenser les conséquences des compressions de personnel; du reste, l'entreprise multinationale, avec ses intérêts diversifiés, est mieux à même d'offrir des emplois de remplacement qu'une entreprise individuelle spécialisée. Dans de nombreux cas où cela n'est pas possible, il faudra chercher à l'extérieur des solutions pour procurer de nouveaux emplois, des possibilités de recyclage, de transfert, etc.

Comme nous l'avons déjà souligné précédemment, les entreprises européennes sont insérées dans un processus d'adaptation nécessaire aux conditions européennes, ce qui permet de prévoir un nouveau flux de réorganisations et d'assainissements. Si une politique commune du marché du travail

n'est pas rapidement mise sur pied, il en résultera des tensions sociales inutiles. Il est évident que le Fonds social européen, ainsi que le Comité des problèmes du marché du travail, créé depuis peu, joueront en ce domaine un rôle actif.

L'attention se porte en outre sur la création d'un meilleur climat de vie, ce qui met au premier plan le besoin de protection de l'environnement. Le cadre national n'est pas suffisant pour résoudre les problèmes de la pollution de l'air et de l'eau. Des considérations liées à la politique sociale, mais aussi à la concurrence, rendent souhaitable l'établissement d'objectifs et de normes communes dans la CEE et la coordination des mesures nationales. L'harmonisation des dispositions devrait inclure des encouragements d'ordre fiscal, visant à favoriser une approche effective des problèmes de l'environnement.

5. Union économique et monétaire

Après une période de transition durant laquelle l'union douanière a été créée, commence maintenant une période où l'intégration industrielle doit être réalisée. Par la création d'un climat industriel approprié, l'entreprise multinationale doit être mise en mesure d'apporter une contribution optimale à l'accroissement de la prospérité dans la CEE. Les objectifs de la politique socio-économique doivent être nettement formulés dans la CEE, afin que l'entreprise multinationale puisse ajuster sa politique en fonction de ces objectifs. La création d'une union économique et monétaire oblige à développer une vision claire de l'avenir de l'Europe. Elle offre aussi la perspective d'une politique commune indispensable pour un marché commun fonctionnant correctement, d'un climat industriel plus uniforme et de conditions stables basées sur une unité monétaire européenne.

Anticipant déjà en partie sur cette évolution, la politique de la Commission devra être orientée vers l'encouragement des fusions transnationales par la suppression des obstacles et vers une coordination active des politiques industrielles dans les pays de la CEE. Un certain nombre de mesures concrètes seront bénéfiques pour le fonctionnement de l'entreprise multinationale, ainsi que nous l'avons exposé précédemment. Mais, dans de nombreux cas, ces mesures ne produiront tout leur effet que si une union économique et monétaire est mise sur pied. Pour l'entreprise multinationale, cette union économique et monétaire présente donc une importance qui ne saurait être sous-estimée.

Nos conceptions sur la façon dont les intérêts européens d'une entreprise multinationale peuvent être confiés à une filiale européenne dépendent elles-mêmes dans une large mesure de la création d'une union économique et monétaire. Seule une telle union offre la chance d'établir, dans le domaine économique et social, une collectivité présentant un degré suffisant d'intégration pour justifier une vision européenne et une approche européenne des problèmes.

Les intérêts de l'entreprise multinationale sont peut-être plus directement liés à l'intégration ultérieure de l'Europe que ne le sont les groupements politiques et sociaux. Les grandes entreprises pourraient jouer en un certain sens un rôle de promoteur. Ce faisant, il faut songer cependant que la réussite de l'union économique et monétaire dépend des dispositions des pouvoirs publics et des partenaires sociaux à rechercher, dans les organes de concertation appropriés, des solutions européennes dans l'intérêt de notre collectivité européenne.

IV. L'ENTREPRISE MULTINATIONALE DANS LE MONDE

1. Parallélisme des intérêts

Dans les parties précédentes du présent rapport, nous avons formulé des propositions visant à mieux adapter le comportement de l'entreprise multinationale aux conditions, à la politique et aux aspirations nationales de la Communauté dans laquelle elle travaille. Nous avons souligné que la capacité d'adaptation de l'entreprise multinationale a ses limites. Si on lui impose des exigences exagérées, ces activités sont compromises par un émiettement régional qui réduit à néant les avantages spécifiques de l'entreprise multinationale. De plus, l'entreprise multinationale peut se voir contrainte d'abandonner certaines activités ou de renoncer à des projets nouveaux.

Heureusement, les intérêts de l'entreprise multinationale et ceux de l'économie nationale sont dans une large mesure parallèles, l'entreprise multinationale étant l'épine dorsale du développement économique. Nous avons déjà constaté que la croissance de l'entreprise multinationale a été largement favorisée après la guerre par la suppression des obstacles aux échanges internationaux, ainsi que par l'intégration régionale. Cette période a été

également marquée par une croissance pratiquement ininterrompue de la prospérité, qui a atteint un niveau inconnu jusque là. Ceci suggère que l'entreprise multinationale et l'économie nationale tirent profit d'une intensification continue des relations internationales. C'est pourquoi il est précisément de l'intérêt des pays industrialisés de procurer eux-mêmes à l'entreprise multinationale, ou de la laisser se procurer ailleurs les appuis qui lui sont indispensables pour remplir ces diverses fonctions que nous avons définies précédemment dans ce rapport.

Réciproquement, l'entreprise multinationale est sensible à des relations internationales stables en fonction desquelles elle peut ajuster sa politique à long terme. Mais cette constatation s'applique aussi à l'économie nationale. Ici aussi, on voudra réduire le risque de voir certains pays, en l'absence d'une concertation appropriée, s'efforcer d'intervenir dans les relations internationales à leur propre profit et selon leur bon plaisir.

La conclusion s'impose que les pays industrialisés de l'Occident devraient s'efforcer tout particulièrement d'établir un régime mondial fondé sur la reconnaissance d'un minimum de principes de base. Ces principes ne devraient pas se limiter au domaine du commerce international, où divers accords internationaux ont déjà été conclus. Ils devraient s'étendre aussi aux investissements à l'étranger. Dans la partie du présent rapport qui va suivre, nous nous sommes bornés à étudier les répercussions de ces principes dans les pays industrialisés, car nous supposons que les problèmes des pays en voie de développement seront traités par d'autres rapporteurs.

2. Relations commerciales internationales

Nous pouvons poser au départ que le libre échange des marchandises continue à atteindre un niveau de prospérité aussi élevé que possible dans le monde. Ceci est particulièrement vrai des échanges de produits industriels, qui, à l'opposé des produits agricoles, sont fondés en principe sur la libre formation des prix et le libre jeu des marchés. Il est donc d'un grand intérêt que les principes et les règles du GATT, qui sont à la base de la liberté des échanges, continuent à être respectés à l'avenir. Nous songeons notamment au principe selon lequel les entraves aux échanges doivent être éliminées par des négociations sur la base de la clause de la nation la plus favorisée.

La CEE a réagi intelligemment aux mesures prises par le Président Nixon en août 1971 en s'abstenant de prendre des mesures de rétorsion qui auraient rendu inéluctable une surenchère protectionniste. La Communauté est devenue forte grâce à sa politique, déjà affirmée dans le passé, d'ouverture au monde extérieur en ce qui concerne les produits industriels. Cette attitude libérale de la Communauté suppose la réciprocité, étant donné qu'à la longue elle ne peut être observée unilatéralement.

L'avenir des échanges internationaux dépend dans une large mesure des dispositions des grands blocs industriels, Etats-Unis, Europe et Japon à intensifier leurs relations.

Pour l'instant, on constate encore de fortes disparités dans le niveau de protection, ce qui ne se justifie pas du point de vue de la politique internationale. Dans le memorandum sur la politique industrielle de la Communauté, il est dit que le niveau des droits de douane frappant les produits industiels est aux Etats-Unis supérieur de 82 % et au Japon, de 40 % au niveau des mêmes droits dans la Communauté. Les distorsions de la concurrence qui découlent d'une telle disparité tarifaire sont parfois aggravées par d'importantes restrictions quantitatives, surtout dans le cas du Japon. En regard de ce fait, les Etats-Unis notamment obligent les exportateurs à destination de ce pays à pratiquer une auto-limitation lorsque les importations tendent à croître. L'importance de l'objectif de la régulation du marché doit cependant être soigneusement pesée en regard des inconvénients qu'il comporte, par exemple une limitation excessive de la croissance des échanges internationaux et un déplacement des courants d'échange vers des pays plus libéraux.

Une autre disparité se manifeste dans les préférences tarifaires accordées aux importations en provenance des pays en voie de développement, préférences déjà appliquées par les pays de la CEE. Tous les pays industriels devront contribuer selon leur capacité à la création de débouchés pour les produits en provenance des pays en voie de développement.

De plus, on note dans les échanges internationaux une grande disparité dans les entraves non tarifaires aux échanges découlant des dispositions législatives et administratives nationales. Le GATT a dressé un inventaire de ces divergences, frayant ainsi la voie à des négociations internationales.

Entre-temps se sont engagées entre les Etats-Unis et la CEE des négociations portant notamment sur les modifications exigées par les Etats-Unis du système de préférences régionales en faveur des pays du bassin

méditerranéen et sur les concessions dans le domaine agricole. Etant donné la disparité des niveaux de protection, on doit considérer qu'il est d'un grand intérêt pour la Communauté d'aboutir à de nouvelles négociations sur l'égalisation des niveaux de production différents et, par conséquent, des conditions de concurrence différentes. La Communauté est encore loin d'agir conformément à sa position de principale partenaire commerciale du monde.

On constate encore un manque d'unité dans la politique du commerce extérieur des Etats-membres, ainsi que l'ont montré encore récemment les négociations laborieuses sur la crise monétaire et de politique commerciale du second semestre de 1971. On pourrait attendre de la Communauté qu'elle montre plus d'initiative et assume davantage son rôle de direction dans l'édification d'un système de relations équilibrées dans le monde.

En ce qui concerne la poursuite de la libéralisation des échanges internationaux, on pourrait objecter que cette action est en contradiction avec les soucis que l'industrie impose aux pouvoirs publics. Ces deux aspects ne s'excluent pas nécessairement. Des mesures protectionnistes aux frontières ne sont pas un instrument indispensable pour les pouvoirs publics; elles peuvent être remplacées par des mesures internes visant à favoriser l'industrialisation. Ces dernières mesures méritent même la préférence. En effet, le caractère d'aide apparaîtra non seulement dans l'application de ces mesures, mais aussi au moment des discussions budgétaires. Or, le souci permanent de soumettre à une interrogation critique l'opportunité de la politique des pouvoirs publics se manifeste davantage dans le cas de réglementations intérieures que dans le cas de mesures de politique commerciale.

Dans le cas où des distorsions de la concurrence se produiraient par suite de la politique des pouvoirs publics en matière d'échanges internationaux, il sera possible d'invoquer les dispositions d'exception du GATT concernant les distorsions, les mesures anti-dumping, etc. Alors que, dans le passé, ces dispositions s'appliquaient plus spécialement à l'importation en provenance de pays à commerce d'Etat et à bas salaires, il est possible qu'à l'avenir, elles soient appliquées plus souvent aux relations entre pays industriels. Il est souhaitable que les pays industriels développent la concertation entre eux et la renforcent par une forme d'arbitrage.

3. Investissement à l'étranger

La responsabilité de la politique en matière d'industrie et d'établissement est considérée au premier chef comme une affaire nationale. Il convient aussi de laisser à chaque pays le soin de choisir l'arsenal d'instruments le plus approprié à sa situation et à ses besoins particuliers.

L'exemple de la CEE montre combien il est difficile de coordonner les politiques en matière d'industrie et d'établissement, même dans un cercle restreint de pays industriels. Cette coordination peut être considérée comme un préalable à la coopération dans un cadre international élargi.

Il semble donc que le temps n'est pas encore venu d'une coordination des politiques en matière d'industrie et d'établissement au sens le plus large. Ceci n'exclut pas qu'il soit souhaitable de faire admettre à l'échelle internationale un certain nombre de principes qui sont observés dans les politiques nationales ou dans la politique européenne.

Ces principes sont :

1) le libre accès aux pays industriels en vue d'investissements directs, y compris le droit d'y implanter ses propres établissements et d'y prendre des participations;

2) l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité.

L'application de ces principes par les pays industriels sert les intérêts mutuels de ces pays. Cette application peut éventuellement être subordonnée à la condition de réciprocité.

Ad 1.

La suppression des entraves auxquelles sont soumis exclusivement les investissements directs de l'étranger dans les pays industriels doit être traitée en toute priorité dans les négociations entre la CEE, les Etats-Unis et le Japon.

Dans la Communauté, une politique communautaire n'a pas encore été mise sur pied. Sauf lorsque des problèmes de sécurité nationale sont en jeu, il convient de mener une politique ouverte, ainsi que la plupart des Etats membres le font déjà dans la pratique.

Il existe aux Etats-Unis diverses dispositions qui limitent les investissements étrangers dans certains secteurs ou dans certains Etats. La législation anti-trust peut en outre faire obstacle à l'absorption par des étrangers, d'entreprises américaines. Cette critique ne s'adresse pas à l'application générale du Clayton Act, visant à empêcher la domination du marché. Le seul point contestable est l'insécurité permanente quant à l'attitude des autorités américaines. C'est ainsi qu'on peut se demander s'il est permis d'exiger des entreprises étrangères qu'elles renoncent à absorber des entreprises américaines lorsque, en pénétrant par leur propre force sur le marché américain, ces entreprises étrangères pourraient intensifier la concurrence sur ce marché.

Au Japon, les établissements étrangers ne sont autorisés qu'à une échelle très réduite. En règle générale, ils sont assujetis à une participation maximale de 25 % dans les entreprises existantes et de 50 % dans les établissements nouveaux. Il n'existe aucun motif de différer plus longtemps une libéralisation plus poussée sur la base des propositions que nous avons faites concernant l'entreprise filiale ouverte. Si les entreprises étrangères choisissent pour leurs investissements au Japon la forme de la filiale ouverte, la coopération exigée entre les pouvoirs publics et l'industrie continuera d'être pleinement respectée.

Ad 2.

Le principe d'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité devrait être élaboré plus en détail pour un certain nombre de sous-secteurs de la politique en matière d'industrie et d'établissement; nous songeons par exemple à la politique des marchés publics, aux missions de recherche, à l'aide aux entreprises.

Le problème de la double imposition et du droit d'indemnité en cas d'expropriation présente aussi un aspect de discrimination dans le cas où l'entreprise multinationale est imposée plus lourdement ou défavorisée par rapport aux entreprises nationales.

L'examen séparé de tous ces problèmes nous entraînerait trop loin. De façon générale, on peut affirmer que divers accords bilatéraux et internationaux ont déjà été réalisés et que la concertation se poursuit dans divers domaines. Il n'est cependant pas encore question d'un respect général du principe de non-discrimination.

Dans le domaine de la non-discrimination également, l'une des tâches de la Communauté doit consister à faire en sorte que ce principe soit admis plus largement dans les relations internationales dans le secteur industriel.

4. L'entreprise multinationale, noyau de la coopération internationale

Bien que les chances de réglementations internationales satisfaisantes ne soient pas encore très grandes, il n'y a pas lieu d'être pessimistes. En dépit des tendances nationalistes qui se manifestent de nos jours, les facteurs qui, dans les années 50 et 60, ont intensifié l'interaction économique et politique entre les économies nationales sont encore à l'oeuvre. Le courant de communication internationale continue de croître exponentiellement.

Les entreprises multinationales doivent ici jouer consciemment un rôle actif. Une attention accrue doit être portée aux relations extérieures. Ceci concerne :

a) les gouvernements nationaux, qui doivent être encouragés à rechercher des solutions communes à leurs conflits d'intérêts;

b) d'autres éléments du corps social, qui doivent être amenés à comprendre qu'un fonctionnement approprié de l'entreprise multinationale sert précisément les intérêts du corps social, et bien entendu ceux de l'entreprise multinationale.

Dans le premier chapitre, nous avons décrit l'entreprise multinationale comme une forme nouvelle de coopération internationale dans le cadre d'un groupe. Portée sur les ailes d'une technique lancée à la conquête du monde, l'entreprise multinationale est peut-être en avance sur son temps. Il reste à créer sur les plans social et culturel de nouveaux schémas de vie collective internationale, dans lesquels l'entreprise multinationale trouvera la place qui lui revient. Tel est le défi que lance l'entreprise multinationale. Elle rassemble les travailleurs et les sources de production de divers pays, remplit la fonction d'un institut de compensation (clearing house) pour les connaissances et les expériences, et contribue à une diffusion internationale de la prospérité. Mais le phénomène essentiel est la confrontation internationale des idées, la défense d'intérêts répartis à l'échelle internationale et le fait que l'entreprise multinationale prenne pour base de départ une approche globale de ses activités. Est-il permis d'espérer la naissance d'une philosophie et d'une solidarité mondiales ? Cette perspective est sans nul doute présente, mais un large degré de diversité et de personnalité propre est nécessaire et doit être conservé.

Une politique diversifiée, s'exprimant dans les filiales ouvertes et les filiales communes (joint ventures), est donc un moyen approprié pour répondre aux aspirations nationales.

Annexe 1

Investissements directs des Etats-Unis à l'étranger par grandes régions géographiques

en milliards de dollars

	1963	1970	Pourcentage annuel
Tous les pays	40.7	78.1	9.7
Pays développés	25.6	53.1	11.0
Europe	10.4	24.5	13.0
Royaume-Uni	4.2	8.0	9.6
CEE	4.5	11.7	16.0
Autres pays d'Europe occidentale	1.7	4.8	16.0
Canada	13.0	22.8	8.4
Japon	0.5	1.5	17.0
Australie Nouvelle Zélande Afrique du Sud	1.7	4.3	14.1
Pays en voie de développement		21.4	-
Amérique latine + hémisphère occidental	9.9	14.7	5.8

Source : Survey of Current Business, octobre 1971

Annexe II

Investissements directs des Etats-Unis par grands secteurs industriels

en milliards de dollars

	1963	1970	Pourcentage annuel
Total	40.7	78.1	9.7
Mines et fonderies	3.4	6.1	8.7
Pétrole	13.7	21.8	6.9
Industries manufacturières	14.9	32.2	11.6
Autres industries	8.7	17.9	10.9

Source : Survey of Current Business, octobre 1971

Annexe III

Valeur des investissements directs de l'étranger aux Etats-Unis par grands secteurs industriels et par pays - fin 1970

(en millions de dollars)

	Total	Industries manufacturières	Etablissements financiers et assurances	Pétrole	Autres
Toutes les régions	13,209	6,105	2,250	2,981	1,873
Canada	3,112	1,831	324	189	768
Europe	9,515	4,061	1,800	2,766	888
Royaume-Uni	4,110	1,391	1,135	1,209	375
Pays-Bas	2,121	652	58	1,311	100
Suisse	1,550	1,152	351	-	47
Autres	1,734	866	256	246	366
Autres régions	582	213	126	26	217

Source : Survey of Current Business, octobre 1971

Service Etudes et réformes du B.I.T.

L'ENTREPRISE MULTINATIONALE

et

L'INTERNATIONALISATION DE L'ECONOMIE

par Franco SIMONCINI

Conférence de Venise du 20 au 22.4.1972

Le 28 février 1972

LES ENTREPRISES MULTINATIONALES ET LA POLITIQUE ECONOMIQUE PRATIQUEE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

L'internationalisation des économies occidentales a suivi deux courants parallèles : le développement des échanges de marchandises, de services et de capitaux et celui des grandes entreprises multinationales. Le développement des échanges enregistrés ces dernières années a été favorisé par la limitation des restrictions quantitatives aux échanges et par la réduction des protections tarifaires à quoi s'est ajoutée l'intensification de relations monétaires fondées sur une plus grande liquidité des moyens de paiement internationaux.

Les entreprises multinationales qui se sont développées après les années cinquante, avaient créé des filiales à l'étranger dès les années vingt : Unilever, Nestlé, Singer, General Electric. Le développement technologique et les structures oligopolistiques ont donné une impulsion considérable à l'internationalisation des entreprises tandis que les techniques d'information ont facilité l'extension du domaine d'activité des entreprises en permettant une décentralisation des opérations et le contrôle de la gestion d'unités économiques indépendantes par l'intermédiaire d'un centre de décision unique.

Au cours de cette phase, il peut se faire aussi que le coût de l'expansion du marché intérieur soit important et qu'une entreprise trouve plus avantageux de créer un nouveau marché hors des frontières nationales, principalement si le taux d'accroissement de la demande est plus élevé ailleurs avec comme conséquence une plus grande souplesse des structures du marché.

Les entreprises multinationales constituent en particulier le bastion le plus avancé et l'un des puissants moyens d'expansion du capitalisme américain.
L'impact des entreprises américaines en Europe est considérable; à titre d'exemple,précisons que les dépenses engagées en Italie en 1966 sous forme d'investissements fixes, représentaient 6,4 % de la formation brute de capital fixe dans l'industrie manufacturière, 9 % en France, 9,7 % dans la République Fédérale d'Allemagne, 13,7 % aux Pays-Bas et 20,3 % en Belgique et Luxembourg.

Les résultats d'une enquête portant sur les effets des investissements étrangers dans l'économie italienne permettent de comparer le montant du capital social des entreprises à participation étrangère majoritaire avec celui des sociétés par actions existant dans chaque secteur.
Il ressort que l'incidence du capital étranger est de 14 %, qu'il atteint même 22,5 % dans les industries manufacturières, pour dépasser 70% dans certains secteurs de la chimie , de l'électronique, des roulements à billes, des produits pharmaceutiques et des instruments de précision.

Il est évident que l'existence des entreprises multinationales fixe de nouvelles dimensions à la programmation, par exemple l'adaptation des centres de décision en matière de politique économique au phénomène d'intégration des structures de production actuellement en cours en Europe, surtout

en l'absence de solutions de rechange à opposer au développement de structures indutrielles de type multinational.

Les entreprises à participation d'Etat, liées aux décisions de politique économique nationale, risquent d'être exclues du processus stratégique multinational. Etant des entreprises publiques, elles sont difficiles à intégrer dans des structures oligopolistiques européennes mais elles peuvent être renforcées dans le cadre d'une programmation communautaire.

Il n'est pas peu préoccupant d'assister aux phénomènes de colonisation économique consécutif, à la prise en charge de secteurs de production par des entreprises qui ont leur centre de décision à l'étranger. Les exemples types d'entreprises multinationales dont les actionnaires et la direction appartiennent à plusieurs pays sont fournis par le secteur bancaire; les principaux sont :

1) la Banque Européenne de Crédit à Moyen Terme, avec participation au capital de la Banca Commerciale Italiana, l'Amsterdam-Rotterdam Bank N.V., la Creditanstalt-Bankverein, le Crédit Lyonnais, la Deutsche Bank A.G., la Midland Bank Ltd, La Samuel Montagu et Co Ltd, La Société Générale, la Société Générale de Banque ;

2) European Banks International Co, avec participation au capital de l'Amsterdam-Rotterdam Bank N.V., la Creditanstalt-Bankverein, la Deutsche Bank A.G., la Midland Bank Ltd, la Société Générale de Banque et la Société Générale,

3) La Société Financière Européenne,avec participation au capital de la Banca Nazionale del Lavoro, l'Algemene Bank Nederland N.V., la Bank of America N.T. et S.A., la Banque de Bruxelles, la Banque Nationale de Paris, la Barclays Bank Ltd, la Dresdner Bank A.G.;

4) La British and Continental Banking Co Ltd, avec participation au capital du Credito Italiano, de la Hambros Bank Ltd, de l'Union Financière et Minière;

5) L'International Commercial Bank Ltd, avec participation au capital de Commerzbank A.G., la First National Bank of Chicago, la Hong-Kong & Shangai Banking Corp., l'Irving Trust Co, la National Westminster Bank Ltd;

6) La London Multinational Bank Ltd, avec participation au capital de Baring Bros. & Co, de la Chemical Bank, du Crédit Suisse, de Northern Trust Co of Chicago;

7) Manufactures Hanover Ltd, avec participation au capital de la Riunione Adriatica di Sicurtà, de Manufactures Hanover Trust Co N.M. Rotschild & Sons;

8) Midland and International Bank Ltd, avec participation au capital de la Commercial Bank of Australia Ltd, la Midland Bank Ltd, la Standard Bank Ltd, la Toronto Dominion Bank;

9) Orion Bank, avec participation au capital de la Chase Manhattan Bank N.A., la National Westminster Bank Ltd, la Royal Bank of Canada, la Westdeusche Landesbank Girozentrale, le Credito Italiano;

10) Orion Termbank avec les mêmes participations que dans l'exemple ci-dessus;

11)Western American Bank (Europe) Ltd, avec participation au capital de la Hambros Bank Ltd, la National Bank of Detroit, la Security Pacific National Bank, la Wells Fargo Bank;

12) European American Bank and Trust Co, avec participation au capital de l'Amsterdam-Rotterdam Bank N.V., la Creditanstalt-Bankverein, la Deutsche Bank A.G., la Midland Bank Ltd, la Société Générale, la Société Générale de Banque.

Indépendamment de ces exemples types, on peut en citer un petit nombre d'autres, limités à des organismes communs à deux pays : la "Royal Dutch-Shell",créée en 1907; le groupe "Unilever", constitué en 1930 à la suite de la fusion entre les "Lever Brothers Ltd" et la"Margarine Unie N.V., néerlandaise; "Agfa Gevaert", société créée en 1964 sur des bases paritaires, par la fusion de "Agfa AG" de Leverkusen

et de "Photoproduct Gevaert S.A." de Mortesel.

Les sociétés multinationales représentent un type d'entreprise de taille internationale dont la structure s'articule autour d'entreprises associées et d'unités de production fonctionnant dans plusieurs pays; toutefois, du point de vue de la répartition des actionnaires, de la composition des organes de direction ou de l'organisation polycentrique des structures, elles ne peuvent être qualifiées de plurinationales. Ce type d'entreprise est un phénomène particulier procédant de la dynamique du système américain. Au début de l'année 1970, la valeur comptable des investissements américains à l'étranger dépassait 70 milliards de dollars, alors que 20 ans auparavant elle était inférieure à 12 milliards de dollars. Uniquement dans l'espace économique de la Communauté européenne, les investissements directs des Etats-Unis ont augmenté de plus de 12 fois depuis 1960.
La part relative des dépenses d'investissement des entreprises américaines dans la formation du capital fixe de l'industrie manufacturière a dépassé 20 % en Belgique, se situe aux environs de 9 % en France, dépasse 16% aux Pays-Bas et représente 6,5% en Italie. On estime qu'en 1975, les investissements américains interviendront pour 25 % dans la formation brute de capital fixe de l'industrie manufacturière européenne.
Par ailleurs, les entreprises américaines installées en Europe parviennent à trouver sur place la plus grande partie des ressources financières nécessaires à leur expansion sur le continent. En 1967, 84% environ de ces ressources provenaient de prêts contractés sur les marchés européens, de produits de l'amortissement et de profits réinvestis.
On peut cependant affirmer que les Etats-Unis ont transféré en Europe beaucoup moins de capitaux que de management.
D'autre part, les entreprises géantes nord-américaines tendent à réaliser une diversification géographique de leurs investissements en vue également de poursuivre une expansion qu'interdirait sinon la législation antitrust.

Le coût élevé de la main-d'oeuvre aux Etats-Unis suggère une décentralisation judicieuse des activités de production vers des régions offrant une main d'oeuvre à bon marché.

Le coût élevé du travail oblige les entreprises à moderniser davantage leurs installations et leurs structures et il peut aussi les amener à utiliser des installations moins modernes et des techniques moins évoluées dans des établissements situés dans des pays étrangers où la nécessité d'atteindre au plus haut degré possible de développement technologique est moins impérieuse.

Le processus de concentration tend à s'intensifier et à donner à l'entreprise ses dimensions optima. Au-delà d'une certaine limite, qui varie d'un secteur à l'autre, il n'est pas possible cependant de réaliser des économies d'échelle au stade de la production alors qu'au contraire il sera possible de les augmenter par la suite à l'échelon de l'entreprise en agissant au niveau du financement des activités de recherche et de développement et des systèmes de gestion modernes. Suivant les circonstances, il est parfois utile de maintenir la taille des entreprises nationales à des niveaux inférieurs au niveau optimal théorique et de plus l'occasion peut se faire qu'il soit avantageux de transférer à l'étranger des unités de production entières, c'est-à-dire de réaliser une exportation d'entreprises.

Comme nous l'avons déjà dit, les relations entre marché et entreprise ont changé et ce phénomène a été l'une des causes particulières du changement de méthode dans les sociétés par actions. La société par actions offre un cadre beaucoup plus large que celui de la petite entreprise privée qui doit tenir compte d'une quantité d'éléments assez variés. Il est donc logique que les méthodes et les perspectives des sociétés par actions aient changé. Grâce aux moyens dont elles disposent, elles visent à réaliser le maximum de profit à plus longue échéance que dans le cas des petites entreprises de l'ancien système libéral classique.

Tout cela implique deux attitudes principales :

1- Limitation des risques;

2- Respect mutuel.

En effet, en ce qui concerne le facteur risques, les grandes entreprises ne cherchent pas à réaliser des profits rapides et occasionnels, mais le maximum de profit possible sans limite de temps, et à cet effet, elles disposent de ressources importantes.

Sur le second point, un nombre limité de grandes sociétés par actions tend à développer une éthique de groupe qui requiert la solidarité et l'aide mutuelle. C'est ce qui a fait définir l'attitude des sociétés par actions comme une attitude de "respect mutuel".
Cet aspect n'a pas de répercussions considérables sur la fixation des prix en oligopole.
En effet, selon Sweezy et Baran, il arrive que l'aspect le plus important de la collusion tacite soit celui qui est connu sous le nom de "Price Leadership".

Cette forme existe lorsque le prix d'équilibre sur un marché donné n'est pas fixé par le marché lui-même mais qu'il est imposé aux industries par l'une d'elles (en général, la plus puissante économiquement).

Les autres entreprises l'acceptent, non seulement parce qu'il leur convient aussi, mais surtout parce que en ne s'alignant pas elles pourraient déclencher une bataille des prix dont l'issue leur serait certainement défavorable. En revanche, il peut se produire, surtout si le prix est fixé à un niveau inférieur, que les autres sociétés ne l'acceptent pas et maintiennent leur propre prix inchangé. Dans ce cas, qui en général ne se produit qu'avec des sociétés de dimensions semblables s'inspirant une crainte mutuelle, il arrive que la société-pilote qui avait inauguré le nouveau niveau de prix revienne à ses positions initiales.

De ce fait, Sweezy et Baran pensent qu'il est beaucoup plus facile pour la société de majorer les prix, opération simple et sans risque, que de les diminuer, car la décision que cela implique pourrait entraîner un déséquilibre du marché, avec comme conséquence une guerre des prix qui porterait préjudice à tous. Il s'ensuit une tendance à l'augmentation des prix et, par conséquent.aussi, du taux de profit.

Toutefois, la thèse de Sweezy et Baran ne se fonde pas sur une analyse complète de la formation du prix en régime d'oligopole. L'hypothèse du "respect mutuel" ne paraît pas suffisante pour établir le niveau du prix ni ses variations.

Il ne fait pas de doute que la concentration du marché est génératrice d'une certaine collusion entre les différentes entreprises, mais elle n'exclut pas que chacune d'elles cherche à obtenir le maximum de profit possible en utilisant la situation du marché de la manière la plus appropriée.

Il est donc nécessaire d'approfondir l'analyse de la fixation du prix en régime d'oligopole et de vérifier si la thèse de Sweezy et Baran, selon laquelle la tendance à l'augmentation du taux de profit vient de la concentration industrielle, est fondée sur des bases solides.

LA FIXATION DU PRIX EN REGIME D'OLIGOPOLE

On peut distinguer trois types d'oligopoles : oligopole fondé sur une politique de différenciation, oligopole fondé sur la solidarité et oligopole mixte.

L'oligopole fondé sur une politique de différenciation se caractérise par le fait que les marchés ne sont pas répartis par produit vendu mais par petits groupes de produits vendus à l'intérieur desquels la concurrence est imparfaite dans la mesure où les produits offerts semblent être différents l'un de l'autre aux yeux du consommateur.

Il y a oligopole fondé sur la solidarité lorsqu'il existe sur le marché des entreprises produisant des biens homogènes et que leur niveau de concentration est élevé,au point qu'un nombre limité d'entreprises est en mesure de contrôler la totalité ou une bonne partie de la production, la part qui reste étant partagée entre un grand nombre de petites entreprises. Cette situation est celle qui caractérise tout spécialement les industries productrices de biens d'équipement. En revanche, les industries productrices de biens de consommations durables sont dans une situation d'oligopole mixte.

Ce dernier type d'oligopole réunit les caractéristiques principales des deux précédents : la différenciation des produits d'une part et la concentration des unités de production de l'autre.

Pour discuter du problème de la formation des prix, il faut tenir compte des discontinuités technologiques issues du processus de concentration. Le progrès technologique permet de produire à des coûts décroissants à condition que chaque entreprise produise des quantités croissantes de produits, vu que le progrès technologique implique souvent des installations toujours plus grandes, plus coûteuses et plus productives. Or, à côté des grandes industries qui disposent d'un matériel efficace, des entreprises petites et moyennes peuvent subsister avec du matériel moins efficace. Cela implique que, si nous prenons en considération un type particulier d'entreprise dotée d'un équipement technologique de nature à permettre un niveau de production supérieur à une certaine limite, le coût marginal étant supposé constant, donc équivalent au coût direct, nous en déduisions que le coût unitaire moyen diminue jusqu'à cette limite puisque le coût fixe est divisé en un nombre croissant d'unités produites. Soit c pour le coût unitaire, v pour le coût variable, k pour le coût fixe annuel et x pour la quantité produite,

$$c = v + \frac{k}{x}$$

Par ailleurs, il faut considérer que, lorsque la production augmente, le coût unitaire fixe diminue et le coût direct unitaire reste constant.

Nous pouvons donc conclure que plus les entreprises sont grandes plus elles sont efficaces puisqu'elles parviennent à produire à un coût total unitaire moindre. Suivant leur taille, les entreprises exerceront une influence plus ou moins grande sur la fixation du prix. Si, en définitive, ce sont les grandes entreprises qui établissent le prix à adopter, les petites entreprises peuvent aussi exercer la même influence puisque leur nombre et, par conséquent, leur production totale varient en fonction du niveau des prix. Il est évident que si ce sont des entreprises très petites, aucune d'elles ne pourra faire varier le prix au point d'alerter les grandes entreprises; au contraire, si leur nombre varie, le prix changera en dépit de la faible quantité de produits offerte par chaque entreprise.

D'autre part, la grande entreprise parvient à contrôler les infiltrations sur le marché tentées parfois par d'autres entreprises attirées par les bénéfices réalisés par celles qui participent déjà à l'oligopole. Ce contrôle s'exerce par une action sur les prix. En effet, lorsque la grande entreprise voudra empêcher de nouveaux éléments de pénétrer sur le marché, et de profiter des coûts moindres auxquels elle parvient à produire (pour une production accrue par rapport aux petites entreprises), elle établira des prix très bas ne permettant pas à l'entreprise désireuse de pénétrer sur le marché de réaliser le taux minimum de profit de manière à la décourager. Ce prix qui empêche de nouvelles entreprises de pénétrer sur le marché est appelé prix d'exclusion.

Il est à noter que l'entreprise qui entre doit, pour savoir si elle a intérêt à pénétrer sur un certain marché, se fonder non sur le prix (d'exclusion) qu'elle trouve, mais sur celui qu'elle trouve, mais sur celui qu' elle trouvera après avoir pris place sur le marché.

En outre, les entreprises déjà installées sur un marché réussissent quand elles le veulent à éliminer d'autres entreprises exerçant leur activité dans le même secteur du marché, en établissant un prix d'élimination inférieur au coût variable que doit supporter l'entreprise à exclure.

De cette façon, certaines entreprises, évidemment parmi les moins puissantes, ne pouvant même plus couvrir les dépenses courantes, sont obligés d'abandonner le marché.

Les éléments déterminants du prix sont :

1) l'étendue du marché,
2) l'élasticité de la demande,
3) la technologie,
4) les coûts des facteurs variables.

Etant donné une certaine structure de marché et un prix d'équilibre correspondant, si l'on veut, pendant une courte période, maintenir la même structure de marché lorsque changent les coûts variables d'une petite quantité, on utilise le principe du coût plein :

$$v + qv = p \qquad\qquad q = \frac{k'}{x} + \frac{k''}{x} + g$$

Si l'on considère l'économie américaine, en admettant que les salaires augmentent, la marge q reste constante, les profits restant également constants.

Sur une longue période, grâce aux innovations technologiques, le coût unitaire moyen tend à diminuer, plus rapidement dans les grandes entreprises que dans les petites et dans les moyennes.

Il en résulte que, tous les autres éléments intervenant dans le prix étant considérés comme constants, ce dernier tend à s'établir à un niveau d'équilibre permettant aux grandes entreprises de réaliser des taux de profits croissants grâce aux discontinuités technologiques accentuées qui, dans notre hypothèse, sont certainement assorties à une concentration accrue du marché. Si nous considérons le surplus comme étant égal à la masse des profits, nous avons la confirmation de la thèse de Sweezy et Baran, selon laquelle le surplus tend à augmenter.

LE"DEFI AMERICAIN"

Le "défi américain" lancé à l'Europe occidentale se manifeste essentiellement par l'implantation en Europe d'entraprises américaines dans les secteurs stratégiques de l'économie et les branches techniquement les plus avancées.
A l'heure actuelle, les investissements directs américains ne prennent de proportions considérables dans aucun pays européen, si on les considère par rapport à l'ensemble de l'économie. Toutefois, il se pourrait qu'ils occupent une position clé au cours des prochaines années dans la mesure où les entreprises américaines trouveront des sources de financement hors des Etats-Unis ; sinon le déficit de la balance des paiements américaine constituera une limite objective à l'expansion des investissements directs en Europe occidentale.
Actuellement on relève un élément paradoxal dans la relation entre ces investissements et la balance des paiements américaine. De 1960 à 1966, 8.150 millions de dollars sont sortis des Etats-Unis sous forme d'investissements directs en Europe occidentale contre 4.066 millions de rentrées au titre des revenus produits par ces investissements , soit un déficit net de 4.082 millions. Durant cette même période, les pays sous-développés ont absorbé 4.465 millions de dollars contre 15.051 millions d'entrées au titre de revenus des investissements, soit un solde positif net de 10.586 millions de dollars.
En généralisant, on pourrait dire que les investissements directs américains en Europe occidentale sont financés par les pays en voie de développement !

L'électronique et la conquête spatiale sont les secteurs qui risquent encore de rester fermés à l'Europe occidentale, ce qui aurait des conséquences très graves sur ses chances de développement économique. M. Servan-Schreiber fait remarquer qu'un pays "qui achètera à l'étranger l'essentiel de son équipement électronique sera dans une situation

d'infériorité analogue à celle des nations qui, il y a un siècle, ont été incapables de maîtriser la mécanisation du travail. Ces nations se sont placées pour longtemps hors civilisation, si brillant qu'ait été leur passé.
Si la faillite de l'Europe dans le secteur électronique devait se confirmer, l'Europe risquerait, de ce simple fait, et en une génération, de cesser d'être une zone de civilisation avancée." Une grande entreprise américaine a pris conscience du lien qui existe entre développement de l'électronique et indépendance économique. "Aux Etats-Unis, même la General Motors a refusé de prendre des ordinateurs d' I.B.M. estimant imprudent de confier ses informations intérieures à une société qui, c'est le cas d'I B M, approche du monopole".

La thèse de la supériorité américaine défendue ensuite par M. Servan-Schreiber apparaît très simpliste : " ni les légions, ni les matières premières, ni les capitaux ne sont plus les marques, ni les instruments de la puissance. Et les usines elles-mêmes n'en sont qu'un signe extérieur. La force moderne c'est la capacité d'inventer, c'est-à-dire la recherche ; et la capacité d'insérer les inventions dans des produits, c'est-à-dire la technologie". Mandel réfute cette thèse : " l'avance décisive prise par les grands trusts américains provient de leurs capitaux plus importants et de leurs bénéfices plus élevés qui leur permettent de prendre de plus grands risques. Justement la technique d'avant-garde exige de tels risques, même si leurs laboratoires prenaient du retard, ils pouvaient ainsi acheter des brevets, des idées et des techniciens.

Le profit que l'Etat garantit aux entreprises travaillant pour le réarmement fit le reste. Ce sont donc les lois de concurrence, de l'accumulation et de la concentration des capitaux qui expliquent la supériorité des Etats-Unis et non quelques obscures forces spirituelles.
S'il n'est pas faux de parler d'un fossé de l'innovation comme le fait Klaus-Heinrich Standke, il faut l'entendre ainsi : le capitalisme d'Europe occidentale a bien les moyens techniques et intellectuels de réaliser une "innovation industrielle accélérée, mais il lui manque jusqu'ici les moyens financiers".

Il faut cependant faire remarquer que l'on ne peut pas parler d'une manière générale d'un véritable manque de capitaux en Europe occidentale; l'Italie de 1966-67 par exemple affectée par une pénurie d'investissements a exporté pour 1400 milliards de lires de capitaux privés. Il est probable que le retard est dû à une division du travail insuffisante en Europe occidentale, perceptible jusque dans le marché commun, ce qui explique que la taille des entreprises européennes dans les secteurs technologiquement avancés soit encore trop éloignée de celle des entreprises américaines. Toutefois, le processus de la division du travail à l'intérieur de la C.E.E. est déjà amorcé et il se déroule avec une tendance à attribuer à de grandes entreprises d'Allemagne occidentale le marché des biens d'équipements technologiquement les plus avancés. Ce n'est pas l'effet du hasard si Siemens, l'une des plus grandes entreprises de la RFA, tente de s'opposer à la domination d'IBM, du moins dans la République Fédérale d'Allemagne ; en trois ans seulement, de 1964 à 1967, la part de SIEMENS dans le marché des ordinateurs est passée de 5 à 30 %

M. Servan-Schreiber, fidèle à sa théorie de la supériorité des Etats-Unis en matière d'innovation propose de combler l'écart entre ces derniers et l'Europe occidentale en empruntant les méthodes américaines : " une fois les axes d'action définis, les grandes opérations choisies,

une fois les liens établis entre l'effort industriel et l'aide de l'Etat, il faudra encore organiser des relations nouvelles, adaptées au progrès technologique, dans l'ensemble " Industrie-Université-Etat"...
D'abord le développement systématique des relations "client-fournisseur" : les laboratoires, ceux des ministères comme ceux de l'Université, doivent trouver naturel de travailler sous contrats et dans des directions déterminées par les industriels". Cette dernière proposition est vraiment surprenante de la part d'un homme de gauche tel que se définit M. Servan-Schreiber lui-même, qui pour mener à bonne fin l'opération proposée ne fait que suggérer la politique des revenus dont les salariés supporteraient le poids : " Les salariés accepteront-ils les mutations industrielles ? Développeront-ils une épargne proportionnée aux besoins d'investissement de notre époque ? Admettront-ils de voir leurs augmentations de salaires entrer dans le cadre d'une planification "en valeur" ? Quels droits, quels pouvoirs faudra-t'il leur reconnaître, quels buts faudra-t'il assigner à la croissance pour qu'ils jouent le jeu, et prennent le parti de la production ?

Tels sont les termes d'une dialectique qui ferait progresser, ensemble, l'efficacité économique et la justice sociale. Tels sont les éléments d'une vaste"négociation" qu'une gauche fidèle à sa vocation devra tenter et réussir".
En fait, on peut démontrer l'inconsistance du parallélisme entre l'expansion économique et la justice sociale dans le capitalisme, en se référant précisément à l'exemple des Etats-Unis :

VARIATIONS EN POURCENTAGE

Eléments du PNB en termes réels	1967/61	Taux annuel composé	1961/55	Taux annuel composé
produit national brut	34,6	5,1	13,5	2,1
salaires	11,8	1,9	8,3	1,3
profits des entreprises	46,-	6,5	16,2	2,5

Dès la période 1956-1961, le pourcentage d'augmentation des salaires était inférieur au rythme d'expansion du revenu national ; lors du boom économique des années 1962-1967, quand le revenu national a augmenté de 5 % par an, la hausse des salaires a été très modérée alors que le taux d'augmentation du profit des entreprises a presque triplé. Une autre comparaison statistique permettra de refuter la thèse de Servan-Schreiber : entre 1957 et 1967, les salaires réels versés dans l'industrie manufacturière ont enregistré en valeur réelle une augmentation de 16,3 % seulement aux Etats-Unis, contre 59,4 % au Royaume Uni, pays considéré comme ayant une économie peu efficace.

Il faut rejeter la stratégie préconisée par le journaliste français qui propose à la gauche de se limiter à appuyer la concentration de l'industrie d'Europe occidentame et de faire passer les revendications des travailleurs par le canal de la politique des revenus afin d'aborder dans une situation plus favorable la concurrence des grandes entreprises américaines. Il faut également rejeter la stratégie qui prévoit la lutte contre la concentration, comme l'a justement souligné encore une fois M. Mandel : " Il ne faudrait pas déduire des réflexions précédentes que la classe ouvrière

d'Europe occidentale ait quelque intérêt à freiner le mouvement d'interpénétration international des capitaux sous prétexte que celui-ci risque de restreindre peu à peu les possibilités de prendre le pouvoir politique dans le cadre national et qu'il modifie, au moins temporairement, les rapports de force au détriment des salariés. Il serait de toute façon illusoire de vouloir empêcher des transformations économiques qui correspondent à l'évolution des forces de production car enfin la classe ouvrière ne s'est jamais fixé comme but de maintenir artificiellement la petite entreprise capitaliste et de freiner ou d'enrayer la concentration du capital". Critiquant les tentations qui poussent la gauche à s'engager dans une lutte rétrograde contre les monopoles, Joseph Schumpeter a écrit dans "Capitalism, Socialism and Democraty" (Harper & Brothers,1947, New-York) : "Considérée sous l'angle du développement économique, la concurrence parfaite non seulement est impossible mais son importance est mineure; elle ne peut à aucun titre être érigée en modèle d'une efficacité idéale. Ainsi donc, il est faux de fonder la théorie de la réglementation nationale de l'industrie sur le principe selon lequel il faut faire travailler la grande entreprise de la même manière que fonctionnerait la même industrie en régime de concurrence parfaite. Les socialistes devraient fonder leurs critiques sur les vertus d'une économie socialiste plutôt que sur celles du modèle libéral".

EVOLUTION DES FUSIONS

Examinons maintenant les opérations de fusion par secteur. Les sociétés immobilières représentent le secteur le plus important, avec une dotation en capital plutôt faible, étant donné qu'en Italie ces initiatives sont utilisées comme un moyen et comme une source de spéculation. De nombreuses fusions ont été réalisées dans le groupe des industries mécaniques; en ce qui concerne le nombre total de sociétés dissoutes après fusion, nous trouvons au premier rang les entreprises métallurgiques venant après les industries électriques et les industries chimiques qui représentent la majorité relative en valeur réelle.

En ce qui concerne le capital nominal, les industries mécaniques revêtent une importance relativement mineure. Un premier groupe de secteurs (mécanique, chimique, énergie électrique) a exercé, d'après le nombre d'opérations effectuées et l'importance du capital social, une influence déterminante sur l'évolution générale des fusions.

Dans les secteurs mécanique et chimique, la tendance à la concentration a été forte surtout à partir de 1962, le processus de fusion ayant été activé au cours de la période de récession, avant d'être encouragé par la loi N° 170.

Un second groupe (entreprises agricoles, cimenteries, industries extractives, industries du papier, bâtiment) révèle des tendances en rapport avec l'évolution du système économique au cours de laquelle les phénomènes de concentration et de rationalisation ont été constants pendant toute la période, s'intensifiant même ces dernières années.

Dans un troisième groupe, le processus de fusion a accusé un certain retard. Le nombre d'opérations est plutôt réduit et il se répartit sur toute la période sans qu'on puisse noter que le mouvement s'intensifie à quelque moment.

Dans ces secteurs, on ne note de mouvement de concentration et de rationalisation qu'à partir de ces dernières années : 1961 pour la métallurgie , 1964 pour le papier et les articles de papeterie , 1965 pour les industries alimentaires, le coton et l'imprimerie et 1966 pour le bois et les meubles.

LE SECTEUR DE L'INDUSTRIE MECANIQUE

En première analyse il est bon de remarquer que le secteur de l'industrie mécanique se caractérise par une faible activité des entreprises; celles qui ont opéré des fusions sont en général de taille moyenne et petite par rapport à la moyenne du secteur (même si elles sont comptées parmi les entreprises le plus grandes au nombre de 200 en tout). De plus, elles n'ont absorbé dans la quasi totalité des cas qu'une seule société pendant toute la période.

En revanche, dans le secteur électromécanique on a enregistré une activité plutôt intense sur le plan des fusions, les protagonistes ayant été ici des entreprises de taille moyenne ou grande. Il semble en outre que l'on puisse dégager deux opérations de rationalisation pure effectuées par Warelli et Ignis.

Dans le secteur de la construction de moyens de transport, il faut signaler les opérations, probablement de rationalisation "interne", effectuées par FIAT en 1967 et relever le fait que seules des entreprises de dimensions relativement grandes ont absorbé d'autres sociétés.

Dans le secteur métallurgique, on remarquera les opérations qu'a effectuées la plus grande entreprise du secteur, Italsider et qui s'étalent sur toute la période considérée.

Les entreprises moyennes se sont montrées les plus actives avec les opérations effectuées essentiellement ces dernières années sur lesquelles la décision de nationaliser le secteur électrique a exercé une certaine influence étant donné les liens qui unissent les entreprises productrices d'énergie et les entreprises électrométallurgiques.

En ce qui concerne les chantiers navals, les opérations de fusion semblent n'avoir qu'une faible importance économique et technique et elles ont été effectuées par les entreprises de dimensions relativement modestes.

METALLURGIE - Le secteur de l'industrie métallurgique groupe 19 des 200 entreprises de grande taille, classées d'après le chiffre d'affaires de 1963. Ce secteur semble se caractériser par un nombre important d'opérations de fusion effectuées de 1957 à 1968 puisqu'on en a enregistré 23 en tout. Parmi les entreprises qui s'activent le plus pour accroître leur taille en cherchant à se développer vers l'extérieur, c'est-à-dire en absorbant d'autres entreprises, citons en premier lieu :

l'Italsider (2è rang - première du secteur) qui a effectué 12 opérations, absorbant, en 1961 l'entreprise Cornigliano représentant un capital nominal de 70 milliards; en 1964, la Generale Pugliese di Ellettricità représentant un capital nominal de 9,3 milliards, l'Elettrica della Campania représentant un capital nominal de 1,7 milliard, l'Unione Esercizi Elettrici représentant un capital nominal de 33,8 milliards; en 1966, l'Acquedotti della Versilia représentant un capital nominal de 20 millions, l'Immobiliare Borgo représentant un capital nominal de 1 million, les Ferrovie Marchigiane représentant un capital nominal de 1 million, la Siderurgica dell'Ossola représentant un capital nominal de 842 millions, la Sigim Italiana Gestioni Immobiliari représentant un capital nominal de 50 millions ; en 1967, La Meridionale Azoto représentant un capital nominal de 1 million, les Acciaierie Cornigliano représentant un capital nominal de 7,7 millions.

Sava Soc. Alluminio Veneto (138è rang, la dix-huitième du secteur) qui a effectué 4 opérations de fusion absorbant en

1965 l'Idroelettrica Cismon représentant un capital nominal de 1 milliard ; en 1966, la Ftalital représentant un capital nominal de 1,5 million, la Laminal représentant un capital nominal de 1 million; en 1965, la Smirrel Serbatoi Montani Irrigazioni Elettricità représentant un capital nominal de 500 millions.

Acciaierie e Ferriere Lombarde Falck (15è rang, la 4è du secteur) qui a effectué deux opérations,absorbant en 1963 la Nazionale Elettrometallurgica Sondel de Rome représentant un capital nominal de 600 millions; en 1966, la Nazionale Elettrometallurgica représentant un capital nominal de 400 millions.

Metallurgica Italiana (60è rang, 7è du secteur) qui a effectué deux opérations,absorbant en 1958 la Metallurgica Bresciana ex-Tempini représentant un capital nominal de 1,5 milliard; en 1964,les Forze Idrauliche Appennino Centrale représentant un capital norminal de 3 milliards.

Redaelli Giuseppe & Fratello (108è rang, 12è du secteur) qui a effectué deux opérations,absorbant en 1967, les Trafilerie Corderie Italiane représentant un capital nominal de 700 millions, la Materferri représentant un capital nominal de 200 millions.

Fabbrica Italiana Tubi (124è rang, 16è du secteur) qui a effectué une opération,absorbant en 1967 la Ferrotubi représentant un capital nominal de 1,1 million.

Dans ce secteur, 23 opérations de fusion ont été réalisées en tout.

Les sociétés absorbées sont au nombre de 23.

MECANIQUE - Le secteur de l'industrie mécanique groupe 19 des 200 entreprises lesplus grandes classées d'après les chiffres d'affaires de 1963. Ce secteur a enregistré, semble-t'il, de 1957 à 1968, 11 opérations de fusion. Parmi les entreprises qui s'activent le plus pour s'agrandir en cherchant à se développer vers l'extérieur, c'est-à-dire en absorbant d'autres entreprises, il faut citer en premier lieu :

RIV-SKF Officine di Villar Perosa (25è rang, 2è du secteur) qui a effectué 3 opérations, absorbant en 1966 la Macchi Guscinetti représentant un capital nominal de 250 millions, les Costruzioni Druento représentant un capital nominal de 400 millions; en 1967 l'Immobiliare Sitor représentant un capital nominal de 1,5 million.

L'ASPERA FRIGO (88è rang, 10è du secteur) qui a effectué 2 opérations, absorbant en 1959 Aspera Frigo de Turin représentant un capital nominal de 140 millions; en 1968, la Fonderia Aspera représentant un capital nominal de 1 million.

La Singer Compagnia Macchine per Cucire (49è rang, 5è du secteur) qui a effectué une opération, absorbant en 1967 la FIAR représentant un capital nominal de 0,5 million.

Nebiolo (132è rang, 12è du secteur) qui a effectué une opération, absorbant en 1962 la Colture Razionali représentant un capital nominal de 25 millions.

Tosi France (82è rang, 9è du secteur) qui a effectué une opération, absorbant en 1966 l'Immobiliare Boccaccio représentant un capital nominal de 100 millions.

Ideal Standart (79è rang, 8è du secteur) qui a effectué une opération, absorbant en 1966 Ideal Standart Industrial représentant un capital nominal de 50 millions.

F.lli Borletti (109è rang, 11è du secteur) qui a effectué une opération, absorbant en 1966 la Filatura S. Giorgio représentant un capital nominal de 30,4 millions.

Mortec (191è rang, 18è du secteur) qui a effectué une opération, absorbant en 1967 Prefabbricati Finsider représentant un capital nominal de 300 millions.

Dans ce secteur, onze opérations de fusion ont été effectuées en tout; les sociétés absorbées sont au nombre de 11 en tout.

ELECTROMECANIQUE - Le secteur de l'industrie électromécanique groupe 16 des 200 entreprises les plus grandes classées d'après le chiffre d'affaires de 1963. Ce secteur semble être caractérisé par le nombre élevé d'opérations de fusion effectuées entre 1957 et 1968, puisqu'on a enregistré en tout 24 opérations de fusion représentant l'absorption de 31 sociétés. Parmi les entreprises qui sont les plus actives pour s'agrandir en cherchant à s'étendre à l'extérieur, c'est-à-dire en absorbant d'autres entreprises, citons en premier lieu :

Ignis (64è rang, 8è du secteur) qui a effectué 7 opérations, absorbant en 1966 Elva représentant un capital nominal de 450 millions, Metallurgica Terni représentant un capital nominal de 450 millions, la Fil représentant un capital nominal de 50 millions, Isover représentant un capital nominal de 100 millions, Conis représentant un capital nominal de 150 millions; en 1967, en une seule opération, l'Imball représentant un capital nominal de 60 millions et Oleandro représentant un capital nominal de 9 millions; en 1968, la Fonter représentant un capital nominal de 150 millions.

CGE (45è rang, 4è du secteur) qui a effectué 7 opérations, absorbant en 1957 Antonio Biffi de Milan représentant un capital nominal de 29,9 millions; en 1962 la Compagnia Generale Componenti représentant un capital nominal de 1 million; en 1966, Unda Radio représentant un capital nominal de 6 millions, la Zancangeloni représentant un capital nominal de 3 millions, la Compagnia Italiana Apparecchi Elettrici CONE représentant un capital nominal de 228 millions, la SIRE représentant un capital nominal de 150 millions,

la Scotti Brioschi & Co. représentant un capital nominal de 240 millions.

Officine Galileo (134ème rang, 13ème du secteur) qui a effectué trois opérations, absorbant en 1962 les Applicazioni Industriali de Florence représentant un capital nominal de 1 million; en 1963 les Officine Galileo de Milan représentant un capital nominal de 20 millions; en 1967 les Costruzioni Ottiche e Meccaniche représentant un capital de 50 millions.

Siemens (51ème rang, 6ème du secteur) qui a effectué deux opérations absorbant en 1963 l'Immobiliare Agricola Castelletto représentant un capital nominal de 10 millions; en 1964 les Aziende Tecniche Elettroniche Sud représentant un capital nominal de 1,5 milliard.

Ansaldo S. Giorgio (54ème rang, 7ème du secteur) qui a effectué une opération, absorbant en 1966 les Officine Elettromecaniche Triestine représentant un capital nominal de 1 milliard.

Fabbrica Italiana Magneti Marelli (40ème rang, 3ème du secteur) qui a effectué une opération, absorbant en 1968, en une seule opération, la Francesco Rabotti représentant un capital nominal de 700 millions, la Rabotti Sud représentant un capital nominal de 200 millions, la Imcaradio représentant un capital nominal de 150 millions , la Fabbrica Italiana Valvole Radio Elettriche (FIVRE) représentant un capital nominal de 2 milliards, la MABO représentant un capital nominal de 7 millions, la Radio Marelli représentant un capital nominal de 1,2 million, la INIEX représentant un capital nominal de 20 millions. La Magneti Marelli a absorbé en tout 7 sociétés.

Magrini (148ème rang, 14ème du secteur) qui a effectué une opération, absorbant en 1965 les Officine Elettriche Scarpa & Magnano représentant un capital nominal de 1 milliard.

Geloso (196ème rang, 18ème du secteur) qui a effectué une opération, absorbant en 1962 l'Immobiliare Calzaturificio Brenta représentant un capital nominal de 1 million.

Philips (23ème rang, 1er du secteur) qui a effectué une opération, absorbant en 1966 Isonzo représentant un capital nominal de 100 millions.

CONTRUCTION DE MOYENS DE TRANSPORT - Le secteur de la construction de moyens de transport groupe 11 des 200 entreprises les plus grandes classées d'après le chiffre d'affaires de 1963. Dans ce secteur, on a enregistré de 1957 à 1968 quatre opérations de fusion. Parmi les entreprises qui ont été les plus actives pour s'agrandir en cherchant à se développer vers l'extérieur, c'est-à-dire en absorbant d'autres entreprises, il faut citer en premier lieu :

Fiat (1er rang, 1ère du secteur) qui a effectué deux opérations, absorbant en 1967, en une seule opération, la Gomma Ebanite Similari représentant un capital nominal de 150 millions, la NAC Italiana représentant un capital nominal de 100 millions, les Officine Costruzioni Industriali représentant un capital nominal de 3 millions, les Costruzioni Aeronautiche Novaresi représentant un capital nominal de 100 millions, OM représentant un capital nominal de 20 millions et Auto Bianchi représentant un capital nominal de 6,5 millions, en une seule opération. FIAT a absorbé en tout 6 sociétés.

LA POLITIQUE DE FIAT

Le marché intérieur étant restreint, Fiat cherche des débouchés importants à l'étranger et sur le nombre total de véhicules produits, elle a atteint, sans jamais le dépasser, son maximum d'exportations durant l'entre-deux-guerres, plus exactement en 1927 avec un total de 30.000 véhicules exportés soit environ les 2/3 de la production.

C'est précisèment pendant cette période de l'entre-deux-guerres que FIAT a développéson réseau commercial et lancé ses deux premières filiales étrangères (vente, service, montage). Après la guerre - grâce aussi aux nouvelles habitudes de consommation, aux mesures prises par le gouvernement pour en faciliter l'extension, à la nécessité de couvrir un marché intérieur qui allait s'élargissant - les exportations, tout en continuant d'augmenter ont représenté jusqu'à ces dernières années un pourcentage de la production non négligeable mais pas très élevé non plus. Toutefois, en 1970, les véhicules FIAT, OM et Autobianchi ont été exportés à raison de 617 720 unités, soit 39% environ de la production des usines italiennes. Les exportations FIAT représentant globalement 10% environ des exportations mondiales de véhicules.

Certains marchés sont particulièrement importants pour le groupe FIAT. 53% des exportations sont destinés aux pays de la CEE et 18% à ceux de l'AELE. Si l'on prend également en considération les pays socialistes dont l'importance est limitée mais croissante, 80% environ des exportations sont dirigés vers les marchés européens. 9 % environ sont absorbés par les Etats-Unis et le Canada, le reste étant distribué dans les autres pays. Le marché européen est si important (il l'est évidemment encore plus si l'on tient compte du marché italien) que dans une récente campagne publicitaire menée aux Etats-Unis, FIAT a pu se présenter comme la société détenant la plus forte part du marché européen.

1962		1968		
Nbre de voitures en milliers	part du marché	Nbre de voitures en milliers	part du marché	Sociétés
595	19,4 %	1.100	24,7 %	FIAT + AUTOBIANCHI
499	16,4 %	538	12,1 %	VOLKSWAGEN + AUTO UNION
337	11,1 %	491	11,- %	RENAULT
267	8,8 %	437	9,8 %	GENERAL MOTORS
281	9,2 %	324	7,3 %	FORD
276	9,- %	317	7,1 %	CITROEN
58	1,8 %	82	1,7 %	ALFA ROMEO

En fait, au cours des années 60, c'est le groupe FIAT qui a développé le plus ses ventes en Europe (comme le montre le tableau 1 établi par la Soris d'après les bilans de la société) et sa part du marché est encore plus grande si l'on ajoute Citroën.

LE MARCHE INTERNATIONAL FIAT - Les exportations de véhicules finis, entièrement montés ne sont qu'un aspect du rôle que le marché international joue pour Fiat. Comme les plus grands constructeurs d'automobiles, FIAT a depuis longtemps lancé, seule ou avec d'autres sociétés, des initiatives portant sur le montage et la production complète de voitures et de tracteurs. D'après le dernier rapport aux actionnaires, la production "des établissements installés à l'étranger a atteint un total d'environ 450 000 voitures et véhicules industriels et près de 30 000 tracteurs : ces chiffres ne font pas apparaître la production des sociétés Citroën et Volga ni les unités montées à l'étranger, avec des éléments fournis par nous."

Les investissements "officiels" à l'étranger représentent environ 33 % du portefeuille à titres de FIAT qui accuse une légère diminution en valeur absolue par rapport à 1969 et une baisse plus forte en pourcentage. Ces investissements sont pour plus de 98 % le fait de la holding FIAT dont le siège est à Lugano. A cela s'ajoute que l'IFI a une holding internationale au Luxembourg et que de nombreuses parts appartiennent presque certainement à IFI ou aux sociétés qu'elle contrôle. Selon certaines sources, les établissements installés à l'étranger pour la production ou le montage de voitures, tracteurs, matériel ferroviaire, gros moteurs Fiat etc... dépassent la trentaine. Une liste exacte des pays où la FIAT est présente est extrêmement difficile à établir; les renseignements, même ceux qui proviennent de l'entreprise, fournissent des données qui différent et ne sont pas sûres, surtout lorsqu'il s'agit d'établissements de montage. En tout cas, il ressort clairement que le développement international de Fiat s'est intensifié depuis la fin de la guerre et surtout durant ces dernières années. S'il fallait dire à quel moment s'est opéré le tournant, nous proposerions l'année 1965, non seulement parce que c'est cette année là que fut conclu l'accord avec l'Union soviétique (qui aura tant d'importance pour l'avenir des relations multinationales de Fiat), mais encore parce que les établissements situés à l'étranger , directement gérés ou contrôlés et même financés par Fiat gagnent en importance dans la politique du groupe.

LA LOGIQUE DU DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL suivie par Fiat peut s'appliquer aussi parce que les barrières douanières empêchent les exportations de véhicules finis ou encore parce que la société a acquis une part importante du marché et que de ce fait il devient avantageux de produire ou de monter sur place.

En règle générale, le montage précède la production complète et depuis de nombreuses années même, y compris lorsque l'établissement est en mesure de produire le véhicule complet, de nombreux établissements exercent, indépendamment de la production proprement dite, une activité de montage, avec les pièces qu'ils reçoivent de Turin ou d'autres établissements. D'autre part, il s'avère toujours plus avantageux, pour différentes raisons, de commencer par le montage. Il est possible de figurer sur des marchés peu développés et de bénéficier du faible niveau des coûts de la main d'oeuvre, quand les coûts de transport (grâce au développement des containers) sont en régression constante. A côté de la production ou du montage dans des établissements qui dépendent financièrement de Fiat, il faut mentionner l'extension du système de production sous licence. Nous en avons des exemples avec l'établissement de Togriattigrad, la FSO en Pologne, la NASR d'Egypte, etc...

Etant donné l'importance que revêt pour Fiat le marché européen, il est évident que la société est présente directement dans tous les pays d'Europe. En France, les activités de Fiat dépendent de Fiat France dont le capital social qui dépasse les 140 000 millions de francs français est contrôlé à 48,5 % par Fiat et 9,5 % par la holding luxembourgeoise de l'IFI dans laquelle Chrysler a une part de 24%.
De Fiat France qui emploie environ 8 500 salariés, dépendent également les activités de vente de véhicules et de service après vente, ainsi que la production d'autocars UNIC et de tracteurs SOMECA.

En 1969, la production de camions a été de 6 827 et celle de tracteurs de 14 000. En 1970, la production de véhicules industriels (plus de 8 000) a enregistré une augmentation alors que celle des tracteurs a accusé un léger recul.

En Allemagne occidentale, FIAT est présente depuis 1922 avec DEUTSCHE FIAT (35 millions de marks) qui contrôle à 100 % sept sociétés. Les plus importantes sont NECKAR qui monte également un certain nombre de voitures Fiat, FIAT TRAKTOREN qui produit et monte des tracteurs et des machines de terrassement et FIAT LEASING. Evidemment, les activités commerciales et le service après vente sont confiés à DEUTSCHE FIAT.

Le pays où la présence de FIAT est la plus importante est l'Espagne avec SEAT contrôlée à 51 % par l'Etat fasciste espagnol, sous couvert de l'Istituto Nazionale per l'Industria; la part de FIAT y est de 36 %. Mais à cette part, il faut ajouter 12 % de plus récemment acquis par l'IFI.
La SEAT, qui a produit en 1970, 285.000 véhicules environ (soit une augmentation de 28 % par rapport à l'année précédente) est la plus grande société espagnole d'automobiles avec une production égale à 60 % de la production nationale. Elle emploie 25.000 salariés et elle a représenté pour FIAT un bon moyen pour échapper au goulot d'étranglement qui se forme dans les établissements italiens. Pendant longtemps, en effet, les presses de la SEAT ont travaillé pour Turin. D'autre part, la SEAT ne produit pas que des voitures finies mais elle monte également des voitures FIAT avec des éléments produits à Turin. En 1969, outre la production SEAT normale, l'établissement aurait monté 120.000 voitures en utilisant du matériel provenant des établissements italiens de FIAT.

En Yougoslavie, la FIAT est présente avec la CRVENA ZASTAVA dans laquelle elle détient une participation de 49 %. La ZASTAVA emploie 19.000 salariés et sa production a été de 71.000 véhicules en 1969. Les prévisions indiquent que la production augmentera considérablement (183.000 d'ici à 1973).

Cet établissement monte également des éléments de voitures FIAT venant de Turin, sans compter sa production normale. On peut affirmer même que jusqu'à présent, le montage a été l'activité prédominante. La production, montage inclus, de la ZASTAVA est égale à 50% de la production yougoslave globale. Il est prévu en outre la réalisation de projets communs à FIAT et ZASTAVA en Colombie et en Inde (dans ce dernier pays, la production de véhicules utilitaires devrait être de 50.000 unités par an). Sur le plan technique et de tous les points de vue, le contrôle de FIAT est presque total.

D'autres installations de montage existent au Portugal (7.000 voitures en 1969), en Autriche, en Irlande, en Belgique et aux Pays-Bas. La Bulgarie et le Roumanie montent des éléments de tracteurs sous licence, avec des pièces FIAT. L'établissement de Togliattigrad, au contraire, couvre ses propres besoins en fournitures.

La présence de FIAT est massive en Amérique du Sud, avec FIAT CONCORD, MATERFER et GRANDI MOTORI en Argentine. FIAT CONCORD qui est la plus grande société privée d'Argentine emploie 13.000 salariés et en 1970, elle a produit 50.000 voitures, 5.600 tracteurs et environ 3.000 camions. Son chiffre d'affaires a été de 143 millards de lires. D'autres établissements de montage sont situés au Chili, au Mexique, au Pérou, au Venezuela, au Paraguay et au Costa Rica. L'établissement AUTOMOTORA BASSO d'Uruguay monte des éléments FIAT. On peut estimer que 70.000 voitures au moins ont été montées en 1969 dans les établissements d'Amérique latine (indépendamment de la propre production de FIAT CONCORD). Par ailleurs, un projet est actuellement en cours de réalisation en vue de la fabrication de tracteurs au Brésil.

Il existe en Afrique des établissements de montage de voitures FIAT en Egypte, au Maroc(dans la SOMACA, la FIAT FRANCE a une participation de 25 % et l'entreprise publique BEPI 50 %), au Kenya et en Tunisie. Comme on le voit, à côté de sociétés dans lesquelles FIAT a des participations, il en existe d'autres qui sont financièrement indépendantes de FIAT, mais qui montent des véhicules sous licence FIAT, avec des éléments provenant d'Italie (exemple : Egypte et Tunisie).

Indépendamment des sociétés déjà énumérées, il faut mentionner la MAROCAINE DE CONSTRUCTION AUTOMOBILES (100% FIAT), la FIAT ZAMBIA (montage autos, 100 % FIAT), la FIAT SOUTH AFRICA (montage d'environ 10.000 véhicules en 1969), toutes ces sociétés étant contrôlées par l'INTERNATIONALE HOLDING FIAT de Lugano. D'autres établissements de montage sont prévus en Ethipie, au Congo et au Soudan.

En Asie, les pays où il existe des établissements de production et de montage de véhicules FIAT sont nombreux. En Turquie, la présence de FIAT est massive : TOFAS (2.000 employés) avec une participation de FIAT de 41,5 %; la TURK TRAKTOR contrôlée par FIAT. D'autres établissements existent en Iran, en Corée, en Malaisie, au Pakistan, en Thaïlande et en Inde où "se trouve la PREMIER AUTOMOBILES, au capital de 74,8 millions de roupies, qui emploie 10.000 travailleurs". D'autres établissements de montage existent en Australie et en Nouvelle-Zélande. Il faut rappeler qu'au Japon la KUBOTA produit des tracteurs sous licence FIAT.

Comme on le voit, les établissements qui produisent ou montent des véhicules FIAT sont très nombreux. FIAT va développer encore son implantation à l'étranger. Par exemple SEAT devrait atteindre une production de 480.000 voitures en 1972, TOFAS devrait produire , toujours en 1972, 20.000 voitures, PREMIER 25.000, etc...

Dans quelques années donc, le total de 700.000 voitures devrait être atteint (sans compter les voitures montées). Il est à prévoir que même les voitures montées augmenteront de façon considérable et que nos estimations (plus de 300.000) seront très vite dépassées.

Enfin, l'activité déployée par FIAT à l'étranger n'apparaît pas avec sa véritable importance si l'on ne dit rien du secteur de la construction. Le groupe FIAT possède IMPRESIT, la plus grande société de travaux publics italienne. C'est à IMPRESIT qu'ont été confiés les travaux de construction du barrage Kariba et, plus récemment, en association avec des sociétés d'autres pays, la construction du barrage de Tarbela. Seule ou en collaboration avec d'autres, IMPRESIT (créée en 1929 par un groupe d'établissements financiers et reprise ensuite par FIAT) a travaillé en Afrique, en Amérique latine, en Asie, etc... Ses contrats de 1970 ont atteint environ 450 milliards de lires et outre les 2.500 ouvriers et techniciens italiens, l'entreprise emploie des dizaines de milliers de travailleurs des pays où sont ouverts les chantiers. IMPRESIT et les autres sociétés ou groupes avec lesquels elle travaille constituent un exemple du mouvement d'expansion à la tête duquel s'est trouvée l'Italie après la guerre ; expansion fonctionnelle, aux investissements des plus prometteurs comme peuvent l'être ceux de FIAT dans les établissements de montage ou de production.

LA POSITION DE FIAT SUR LE MARCHE INTERNATIONAL

Fiat participe à la division internationale du travail non seulement de façon passive en acceptant un schéma déterminé, mais de manière active en proposant et en réalisant des accords qui d'une part excluent notre pays d'activités déterminées et d'autre part renforcent la position de FIAT sur le marché international de l'automobile.

La récente entente avec la J. DEERE confirme que FIAT tend à se spécialiser dans le secteur des voitures et des véhicules industriels tout en maintenant son contrôle sur les autres activités.

L'accord FIAT-CITROEN montre comment cette entreprise italienne qui a de plus en plus d'intérêts et de participations à l'étranger , est devenue peu à peu une véritable société multinationale présentant des caractéristiques qui pourraient se révéler différentes de celles des sociétés multinationales existant jusqu'à présent.

En décembre 1970, à la suite de négociations laborieuses et après que la FIAT eut déjà acquis une participation chez CITROEN, une nouvelle société a été créée, la PAREDI (société de participation et de développement) possédant 53 % du capital social de CITROEN. Quant au capital de la PAREDI, il est partagé entre FIAT et MICHELIN à raison de 49 % et 51% respectivement. D'autre part, CITROEN contrôle BERLIET (société française d'autocars qui assure 45,6 % de la production française de véhicules industriels de plus de six tonnes). En 1969, la production CITROEN-BERLIET équivalait à un chiffre d'affaires de 868 milliards de lires. Le nombre de voitures produites était de 505.997 et celui des autocars de 20.085. En 1970, les augmentations de production ont été considérables (plus de 25%). On comprend pourquoi toutes les données, bien qu'imprécises, concordent et permettent d'affirmer que FIAT-CITROEN a dépassé CHRYSLER, prenant ainsi la troisième place derrière GENERAL MOTORS et FORD.
FIAT est en mesure d'occuper une place sur le marché européen, mais dans les cylindrées qu'elle ne produisait pas. Nous nous contenterons de rappeler que la société française occupe une position de choix,précisément dans les catégories de cylindrées de plus de 1700/cm3.

L'accord ne se traduira pas par une simple superposition d'établissements et de produits différents. La compénétration élargira aussi le réseau commercial.
Des projets de normalisation des éléments de voitures FIAT, CITROEN et LANCIA sont déjà à l'étude pour permettre d'atteindre des tailles d'entreprises supérieures, de réaliser des économies d'échelle et de disposer en même temps de différents établissements à même,au moment voulu, d'être utilisés pour produire pour l'une ou l'autre marque.

Le groupe FIAT-CITROEN est devenu de cette façon le plus important d'Europe dans l'automobile avec de plus larges perspectives de développement que le groupe allemand Volkswagen-NSU-AUTOUNION sur le plan de la capacité d'innovation et de la mise sur le marché de nouveaux modèles, c'est-à-dire en matière de politique commerciale de diversification des produits et d'adaptation des produits aux différentes catégories de revenus.

On a parlé d'un accord possible entre FIAT-CITROEN d'une part et VOLKSWAGEN d'autre part ce qui confirmerait le jugement selon lequel le Marché Commun, après une période de concurrence accentuée, aurait renforcé les monopoles, intensifier la concentration et multiplier les ententes.

Les accords FIAT-CITROEN, AGFA-GEVAERT,PIRELLI-DUNLOP marquent le début d'une ère nouvelle, celle des sociétés multinationales. Les sociétés européennes pourront contribuer, au même titre que d'autres facteurs (politique monétaire et politique économique) non seulement à la création d'un marché commun, mais encore à la mise en place d'un système économique commun.

La politique internationale de FIAT s'accompagne en dernière analyse d'une double exigence : construire une société multinationale capable d'orienter la concurrence, qui ira en s'intensifiant précisément à cause de la diminution du rythme ves ventes d'automobiles en Europe, et disposer d'installations dispersées géographiquement pour permettre à la société de jouer sur les différences et sur le manque d'homogénéité temporaire non seulement des doctrines

mais des revendications syndicales.

Le président de FIAT Gianni Agnelli a déclaré que la société multinationale était"le moyen le mieux adapté aux conditions de travail dans le monde de demain". Sa stratégie ne peut pas être comprise sans référence à cette réalité.

La capacité d'autofinancement, la possibilité d'attirer les capitaux, de faire passer d'un pays à l'autre les capitaux nécessaires au financement de nouveaux projets, etc... montrent que la carte FIAT est gagnante, au moins à moyen terme. Le danger c'est qu'il s'agit d'une victoire de FIAT et non du système économique italien qui risque d'être momentanément intégré davantage dans le système traditionnel (en subissant les lois de la division du travail) et davantage distancé précisément parceque sa plus grande entreprise sera de moins en moins italienne et de plus en plus internationale.

RIV-SKF

Le groupe multinational relève le défit de la technique du frottement au niveau du marché mondial avec ses 65 établissements, 28 entreprises de production, 52 sociétés de vente réparties sur tous les continents. Jusqu'à présent, le groupe a produit, durant plus de 60 ans d'activité, environ 6 milliards de roulements. La SKF, créée à Göteborg par Sven Wingquist en 1907, a ouvert des filiales outre atlantique et en Grande Bretagne dès 1909 et 1910; en 1914, elle a construit sa première usine en Allemagne et en 1917 elle en a fait autant en France. Dans l'intervalle, elle a acheté deux aciéries suédoises importantes. En 1947, les usines SKF en service étaient au nombre de 45. En 1965, l'union a été réalisée avec RIV. Le groupe SKF emploie aujourd'hui 64.000 salariés et ses ventes se situent aux environs de 450 milliards de lires par an.

La création de RIV est antérieure d'un an seulement à celle SKF : elle a été fondée en effet en 1906 par Monsieur Giovanni Agnelli; le premier établissement pilote qui employait 23 ouvriers était situé à Turin. Quelques mois plus tard, on construisait l'établissement de Villar Perosa employant 180 ouvriers et équipé de 300 machines actionnées par la propre centrale hydro-électrique de l'usine ; sa capacité de production était de 20.000 roulements par an. En 1911, l'objectif de 220.000 roulements par an était atteint. A la fin de la première guerre mondiale, RIV employait 1.000 salariés et représentait une surface couverte de 28.000 m2. En 1924, un nouvel établissement fut construit à Turin. En 1932, les ouvriers étaient au nombre de 4.400 et la surface couverte atteignait 70.000 m2. Un troisième établissement fut ouvert à Massa en 1939 et à cette date le nombre de salariés était passé à 8.600 et la surface couverte de 155.000 m2 pour une production annuelle de plus de 20 millions de roulements.

Le processus d'expansion de RIV se poursuit : c'est en 1956 que fut construit l'établissement de Cassino, première initiative de ce genre dans le midi de l'Italie, suivie trois ans plus tard par la réalisation de Pinerolo. La partie principale de l'établissement d'AIRASCA fut inaugurée en 1963. En 1965, la société entre dans le groupe multinational SKF, sous la dénomination de RIV-SKF Officine di Villar Perosa S.p.a. Elle compte aujourd'hui environ 10.000 salariés, huit établissements produisant plus de 100 millions de roulements par an et 16 filiales en Italie plus un millier de concessionnaires. Le programme de fabrication de RIV-SKF couvre tous les types de roulements, ce qui suppose une gamme de plusieurs milliers de modèles, différents par la forme et les dimensions.

RIV-SKF, non seulement occupe une position particulièrement importante parmi les grands spécialistes mondiaux de fournitures automobiles mais encore construit des roulements pour des secteurs de pointe, par exemple les moteurs

d'avion, les machines outils qui, comme chacun sait, exigent des instruments d'une précision extrême.

RIV-SKF, en tant que société du groupe multinational SKF, est en mesure de satisfaire n'importe quelle demande de roulements, depuis ceux dont le trou central a un millimètre de diamètre et dont le poids est inférieur à un décigramme jusqu'aux roulements de plusieurs mètres de diamètre extérieur et qui peuvent tourner à 400.000 tours/minute et d'autres pouvant supporter des charges de plus de 2.000 tonnes. Le roulement le plus lourd produit jusqu'à présent par le groupe SKF pesait 6.100 Kgs et le plus léger 0,036 gr.

L'acier spécial pour roulements autour duquel s'est forgé le succès du groupe SKF parvient aux établissements de RIV-SKF sous forme de tubes ou de barres servant à confectionner les bagues de petites et moyennes dimensions, en billettes pour la fabrication de bagues de grandes dimensions, et sous forme tréfilée pour les éléments roulants. 80.000 tonnes d'acier environ sont traitées chaque année pour SKF. Avec sa propre production complétée par celle du groupe, RIV-SKF assure la fourniture de pièces de rechange originales partout où se trouvent des machines et du matériel construit en Italie.

En revanche, SKF assure en Italie la fourniture des roulements de rechange pour n'importe quelle machine fabriquée dans n'importe quel autre pays du monde.

D'une façon générale, un roulement passe par plusieurs phases fondamentales de fabrication : tournage et estampage des bagues de roulement, traitements thermiques, rectification pour donner aux bagues les dimensions voulues et le degré de finition demandé, montage des éléments de roulement et des cages à billes disposées dans les bagues.

La fabrication des billes et des rouleaux passe par des

phases analogues. Le plus souvent les cages sont estampées ou tournées. La matière première la plus largement utilisée est le tube à partir duquel sont obtenues les bagues par usinage sur tours automatiques ayant le plus souvent six mandrins. Après le tournage, les bagues sont soumises au contrôle. Dans certains cas, la première opération d'ébauchage sur un tour automatique est suivie d'une finition sur tours spéciaux à un seul mandrin. Pour les bagues de grandes dimensions, la première opération est effectuée par forgeage au marteau pilon ou par estampage ou encore par roulage ; une fois passées et acceptées au contrôle consécutif au tournage, les bagues subissent les traitements thermiques. Ceux-ci s'effectuent en différentes phases et ont pour but de donner aux éléments du roulement la dureté voulue ; des appareils spéciaux permettent d'effectuer des mesures à la fin de ces opérations. Ensuite, se multiplient les contrôles spéciaux en laboratoire pour tester la structure interne de l'acier. Les bagues une fois trempées passent à la rectification qui sert à nettoyer la surface des limailles laissées par l'opération de tournage. Elles prennent ainsi la forme et les dimensions définitives.
Les pistes de roulement en particulier, c'est-à-dire les superficies sur lesquelles frotteront les billes ou les rouleaux subissent une superfinition : de cette opération délicate dépend en grande partie le fonctionnement sans bruit du roulement.

Deux millions de billes et trois millions de rouleaux petits et grands sont produits chaque jour par l'établissement RIV-SKF de Pinerolo.

La bille est fabriquée par estampage d'un tréfilé d'acier. Les aspérités les plus grosses sont éliminées par une machine à limer, après quoi la bille est durcie au cours d'une opération de traitement thermique complexe. Enfin, la bille passe par des phases successives de rectification et d'usinage pour donner le "brillant". Chaque bille est soumise à des contrôles sévères après chaque opération de façon à garantir le plus haut niveau de qualité.

Les cages qui servent à maintenir à la distance voulue les éléments roulants peuvent être fabriquées par tournage, moulage sous pression ou estampage, en une seule pièce ou en deux éléments dits demi-cages. Elles sont produites dans un département spécial de l'établissement d'Airasca qui travaille pour tous les autres établissements RIV-SKF. La production journalière moyenne est d'environ 1 million.

Le montage des roulements s'effectue automatiquement : la machine sélectionne les billes qui conviennent en fonction des mesures réelles des bagues et donne à la cage la position voulue. Dans l'ensemble, un roulement de dimensions moyennes exige au moins 40 opérations différentes d'usinage et de contrôle.

Pour résoudre également les problèmes d'application les plus difficiles RIV-SKF utilise des ordinateurs. Elle offre aux utilisateurs de ses produits , des programmes de calcul de grandeurs physiques intéressant leur travail de programmation en réalisant avec l'extrême rapidité propre aux systèmes électroniques des calculs qui,par leur complexité,ont représenté un obstacle difficile à surmonter avec les moyens traditionnels en usage dans l'industrie.

RIV-SKF ne produit pas que des roulements. A partir des études, actuellement en cours, sur les produits permettant de diversifier avec succès la production; RIV-SKF s'est spécialisée,depuis longtemps,aussi dans la production d'amortisseurs de différentes formes et de poussoirs pour moteurs d'autos. Le secteur de la recherche est très développé, non seulement pour que le groupe SKF conserve sa suprématie mondiale et pour que RIV-SKF garde la sienne en Italie mais encore pour que la technologie moderne soit assimilée, perfectionnée et mise en oeuvre. Cette action trouve son expression dans l'activité du laboratoire de recherche, orgueil de la société, qui travaille en coordination avec les laboratoires des autres entreprises du

groupe dans le cadre du centre européen de recherche SKF.

HONEYWELL INCORPORATED AND HONEYWELL INFORMATION SYSTEMS

L'une des premières démarches du plus grand groupe électrique et électronique du monde "General Electric" qui détient 66 % d'actions de la société française "Machines BULL" fut de licencier 500 salariés. Par la suite, le chiffre des licenciements a atteint 3.000, 2.000 autres personnes ayant été invitées à accepter le "licenciement volontaire".
Cette situation a entraîné la fermeture de 5 usines et le démantellement de divers groupes de recherche et de développement.

Au mois de mai 1970, G.E. a annoncé qu'elle cédait le contrôle de BULL à HONEYWELL. Le personnel des deux sociétés en a été informé par les journaux. Ce transfert latéral, c'est-à-dire d'une compagnie étrangère à une autre, a été décidé à des milliers de kilomètres de distance . Le gouvernement français "consulté" a donné son accord à la fin du mois de juillet. Honeywell a promis de garder le personnel de Bull.

Au mois d'août 1970, le président mondial de HONEYWELL, James H. Binger, déclarait que les accords avec le département ordinateurs de G.E. s'étaient traduits par un développement de la production et de l'emploi. Un télégramme et un communiqué de presse des Etats-Unis annonçaient un licenciement de 260 des 300 ouvriers de l'entreprise d'Amsterdam. Encore une fois, le centre de décision était situé à des milliers de kilomètres.

Le syndicat des métallurgistes néerlandais est intervenu en mettant au point, pendant les négociations de janvier-février 1971, un plan d'action pour aider les travailleurs intéressés.

Dans l'intervalle, on a parlé de transférer d'autres travailleurs de cette usine vers d'autres installées aux Pays-Bas, en France ou en Allemagne. En même temps, on parlait d'une perte d'emploi pour des centaines d'autres travailleurs : 500 en Grande-Bretagne (400 dans le Lanarkshire et en Ecosse et 100 dans la nouvelle installation de Hemel Hampstead, Angleterre) et 3.000 aux Etats-Unis (tous n'appartenant pas au secteur des ordinateurs). Les conseils d'entreprises allemands ont élevé une protestation qui a obligé l'entreprise à réduire les 100 licenciements prévus en ne renouvelant pas les contrats de travail de 50 ouvriers étrangers (qui sont souvent victimes de cette façon de procéder) et en ne remplaçant pas les travailleurs décédés ou partis à la retraite.

DESCRIPTION GENERALE - la société HONEYWELL a été créée en 1927 par la fusion de "HONEYWELL HEATING SPECIALITIES" et de "MINNEAPOLIS HEAT REGULATOR". En 1964, elle a pris sa dénomination actuelle après s'être appelée "MINNEAPOLIS HONEYWELL REGULATOR".

HONEYWELL est la plus grande industrie productrice d'équipements industriels et d'appareils de contrôle électriques, électroniques et pneumatiques. Elle est spécialisée en particulier dans le secteur thermique : ventilateurs et climatiseurs ainsi que dans l'aérospatiale.

Son activité se déploie aussi dans le secteur de la production de guerre : bombes à fragmentation. Cette activité a provoqué des manifestations de protestation dans de larges secteurs de l'opinion publique ; elle est connue sous le nom de "HONEYWELL Project". En 1970, une manifestation a obligé le président à clore les débats de l'assemblée des actionnaires de Minneapolis au bout de 10 minutes - un record !

D'autres protestations ont été organisées dans les installations industrielles américaines de cette entreprise ainsi que dans les usines d'Angleterre et d'Allemagne.

La société est spécialisée également dans le secteur des ordinateurs et des instruments divers relevant de cette activité. Elle a absorbé en 1969 COMPUTER CONTROL COMPANY. HONEYWELL est composée de six groupes dont COMPUTER AND COMMUNICATIONS forme avec G.E. département ordinateurs, l'actuelle HONEYWELL INFORMATION SYSTEMS (les recettes de 1969 ont représenté 24 % de celles du groupe tout entier). Les autres groupes sont : le secteur contrôles (23 % des recettes), recherches spatiales (34 %), produits industriels (17 %), centre de recherche et de production d'instruments d'optique (2 %).

G.E. - HONEYWELL - Le fait le plus important enregistré en 1970 dans le secteur des ordinateurs a été la fusion G.E. - HONEYWELL. La nouvelle société a pris le nom de HONEYWELL INFORMATION SYSTEMS (HIS). HONEYWELL Inc. détient 81,5 % des actions et G.E. 18,5 %.

G.E. a transféré à la nouvelle société deux installations de production d'ordinateurs situées aux Etats-Unis ; le contrôle de BULL-G.E. en France et de G.E. INFORMATION SYSTEMS (ex Olivetti G.E.) en Italie. G.E. a pris presque 10 % du total à HONEYWELL plus une valeur totale en obligations de 110 millions de dollars. HONEYWELL a tramsféré au nouveau groupe HIS 6 installations industrielles situées aux Etats-Unis et d'autres en Ecosse, en Angleterre, au Canada, en Allemagne et au Japon.

Il est superflu de noter que dans la course à la concurrence dans le secteur des ordinateurs, il faut compter avec IBM qui contrôle près des deux tiers du marché mondial. HONEYWELL et G.E. figurent désormais au second rang, ayant dépassé SPERRY RAND (UNIVAC) qui représente 5,6 %.

Mais il reste encore beaucoup à faire.

LES TRAVAILLEURS D'HONEYWELL - Au début de l'année 1970, G.E. employait près de 400.000 salariés et HONEYWELL Inc. 81.520. Sur ce dernier total, 23.900 travaillaient hors des Etats-Unis. La nouvelle société HONEYWELL INFORMATION SYSTEMS a absorbé environ 23.000 salariés de G.E. et près de 28.000 d'HONEYWELL Inc., soit un total d'environ 51.000 travailleurs (y compris les 16.400 d'HONEYWELL-BULL) en septembre 1970. Les licenciements annoncés au début de l'année 1971 ramèneront ce total à près de 48.000 travailleurs.

Les statistiques portant sur les opérations et les salariés d'HONEYWELL INFORMATION SYSTEMS (d'après les données de la fin de 1970) étaient les suivantes :

U.S.A.	11.000	(uniquement les installations)
FRANCE	10.000	(dont environ 5.000 à Paris, 2.400 à Angers et 2.350 à Belfort)
GRANDE BRETAGNE	3.900	(y compris également les débouchés commerciaux en Australie et en Afrique du Sud)
CANADA	900	
ALLEMAGNE	400	(uniquement l'installation de Heppenheim)
PAYS-BAS	600	(360 dans l'établissement d'Amsterdam)
ITALIE	3.300	(1.320 dans l'établissement de Caluso)

Les 20.000 qui restent travaillent dans les centres administratifs et commerciaux et dans les services de HONEYWELL INFORMATION SYSTEMS aux USA et :

en EUROPE (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Grèce, Norvège,Portugal, Espagne, Suède, Suisse)

en AMERIQUE LATINE (Argentine, Brésil, Mexique avec un petit établissement à Città del Messico-Uruguay, Venezuela).

en ASIE (Japon, Liban)

en AFRIQUE (Algérie, Côte d'Ivoire, Madagascar, Maroc, île de la Réunion)

Evidemment, les opérations effectuées par HONEYWELL Inc. dans de nombreux pays mentionnés ci-dessus sont considérablement plus importantes que les chiffres de HIS ne le font apparaître ; par exemple, en Grande Bretagne, les établissements qui produisent de l'équipement industriel, des systèmes de contrôles thermiques et produits autres que les ordinateurs ont porté le nombre global de salariés à environ 9.000. De même, en Allemagne, l'effectif total de HONEYWELL est d'environ 4.000 personnes.

Les liens étroits qui unissent HONEYWELL Inc. et HONEYWELL INFORMATION SYSTEMS (HIS) ont été mis encore davantage en lumière lorsque le président de HIS, Clarence W. Spangle a été nommé également vice-président exécutif de HONEYWELL Inc. au début de l'année 1971.

L'AVENIR DES TRAVAILLEURS DE HONEYWELL - L'avenir de HONEYWELL - et particulièrement de HIS et de son secteur clé en Europe, HONEYWELL-BULL - préoccupe évidemment beaucoup les travailleurs et leurs syndicats. Des bruits de rapprochement, de fusion ou d'absorption (par ICL Angleterre, CII France ou encore GENERAL ELECTRIC bien que cela paraisse incroyable) rendent évident le besoin de garantie d'emploi à tous les niveaux des opérations multinationales. Le maintien d'HONEYWELL sous sa forme actuelle n'atténuera aucunement la nécessité d'obtenir ces garanties.

REMARQUES D'ORDRE FINANCIER

Le porte-parole de HIS, M. Spangle, a annoncé au mois de février 1971 que les recettes de 1970 avaient été de 861 millions de dollars, soit une augmentation de 13% par rapport aux recettes des départements ordinateurs de HONEYWELL et de GE en 1969. HONEYWELL Inc. n'a réussi qu'à maintenir ses bénéfices au niveau de l'année précédente si l'on s'en tient aux chiffres officiels de la firme et bien que les bénéfices des six premiers mois de l'année, 29 millions de dollars, aient dépassé de 11 % les 26 millions de dollars enregistrés durant la même période de l'année 1969.

	1970	1969
RECETTES	1.921	1838
PROFITS	62	62

Les montants ci-dessus sont indiqués en millions de dollars.

NOTES:

1) Les chiffres de 1969 ont modifiés (par rapport aux 1.426 millions de dollars de recettes) pour inclure les résultats obtenus avec les ordinateurs par G.E. et pour les harmoniser avec des données de 1970.

2) Ces chiffres consolidés incluent pour la première fois tant pour 1969 que pour 1970, la YAMATAKE HONEYWELL (50 % de participation au Japon) qui durant les deux années considérées a obtenu un bénéfice de 1,2 million de dollars.

En annonçant ces chiffres, le président de HONEYWELL Inc., James H. Binger, a déclaré le 19 février, selon les comptes rendus des journaux, que les perspectives pour 1971 se présentaient dans un contexte "plutôt difficile".

Il est intéressant de noter qu'après une aussi longue maladie, BULL GENERAL ELECTRIC a publié peu de temps avant d'annoncer la cession à HONEYWELL le premier rapport financier qui la faisait apparaître pour la première fois depuis des années comme une industrie solide et florissante sur le plan financier. Après avoir accumulé un passif global d'environ 500 millions de francs français (soit près de 55 milliards de lires) par rapport aux années précédentes , BULL G.E. a déclaré pour l'année 1969 139 millions de francs au titre de réserves financières et d'amortissement, 3,56 millions de francs de profits nets et une augmentation des commandes de 40 %.

En annonçant le développement de HIS (qui est plus rapide que celui de HONEYWELL Inc.), Clarence Spangle entrevoit des perspectives plus favorables pour l'avenir : un taux de développement de 14 à 15 % aux Etats-Unis et de 20 % dans les autres pays pour ce qui est de l'évolution de l'industrie des ordinateurs au cours des cinq prochaines années.

En attendant, quelles transformations se dessinent au niveau de la structure de la société ? Quel sera surtout le sort des travailleurs de HONEYWELL ? Qu'auront-ils à dire dans la situation actuelle et à l'avenir ?

LE GROUPE PIRELLI

L'industrie du caoutchouc emploie en Italie près de 54.000 salariés. Sur ce total, 77 % environ sont sous le contrôle direct de Pirelli : 24.000 environ sont salariés de Pirelli S.p.A. et les autres groupes travaillent dans les entreprises associées. La production est concentrée surtout dans les provinces de Milan et de Turin.

Le chiffre d'affaires de PIRELLI S.p.A. a été de plus de 215 milliards de lires en 1969; il est passé à 353 milliards si l'on tient compte du chiffre d'affaires des groupes associés, et à 690 milliards pour l'ensemble du groupe. Dans la hiérarchie des groupes italiens établie d'après le chiffre d'affaires, PIRELLI se place au sixième rang.

L'industrie du caoutchouc en Italie est plutôt concentrée. 16% seulement des entreprises ont plus de 250 salariés et regroupent près de 80% de la main-d'oeuvre. Dans ce secteur, la main-d'oeuvre est abondante et à de rares exceptions près - comme pour les câbles spéciaux à huile fluide - on peut dire que le niveau technologique et le degré d'automation sont très poussés.

En 1902, nous trouvons PIRELLI en Espagne; en 1914, en Grande-Bretagne; en 1917, en Argentine; en 1929, au Brésil; en 1936, en Belgique. C'est en Suisse, à Bâle, que la "Société internationale PIRELLI" se transforme en holding du groupe, et prend le contrôle direct des sociétés situées hors des limites du marché commun. Dans les pays de la Communauté, les sociétés du groupe sont contrôlées directement par PIRELLI S.p.A. : PIRELLI SACIC belge, VEITH PIRELLI allemande, PIRELLI FRANCE.
D'autres sociétés étrangères sont contrôlées par PIRELLI SVENSKA A.B. suédoise et PIRELLI PRODUKTE suisse.
Le caractère multinational de PIRELLI s'est trouvé grandement accentué par le regroupement de DUNLOP et de PIRELLI.

Examinons maintenant l'évolution du chiffre d'affaires de l'entreprise de 1962 à 1969 : en 1962, la société PIRELLI internationale avait un chiffre d'affaires de 146 milliards de lires, soit 41,2% du groupe, alors qu'en 1969, il était passé à 335 milliards, soit 48,7%.

La société PIRELLI S.p.A. représentait en 1962, toujours en chiffre d'affaires 39 % et en 1969, 31,2%,
La part en pourcentage des groupes contrôlés est restée constante même si en valeur absolue elle est passée de 70 à 138 milliards de lires.

COMPARAISON ENTRE LES GROUPES DUNLOP-PIRELLI

(tableau tiré de "Fortune")

		1964	1965	1966	1967	1968	1969
RANG	D	31	31	36	35	42	
	P	49	52	53	54	54	
VENTES MILLIONS DE $	D	885	952	974	1.070	1.080	1.184
	P	680	739	848	894	950	1.070
ACTIF MILLIONS DE $	D	667	723	763	755	871	
	P	769	863	911	961	993	
BENEFICE NET MILLIONS DE $	D	23.083	25.766	25.010	26.672	27.907	
	P	8.130	11.646	23.571	24.970	25.020	
SALARIES	D	103.700	106.100	104.100	99.000	102.500	108.000
	P	64.690	65.900	67.009	67.739	69.289	76.000

CONSIDERATIONS D'ENSEMBLE

La tendance à la concentration dans les économies des pays industrialisés franchit désormais les frontières nationales pour déboucher sur une centralisation des capitaux, beaucoup plus poussée que dans les ententes, les coalitions ou les répartitions de marché de type traditionnel. Ces formes obéissent toutes à la même logique bien que s'inscrivant dans un éventail qui va de la simple association à la fusion ou à l'absorption et à la structure de base de type international.

En Europe, la taille et le dynamisme du marché commun, avant même de stimuler les facteurs centralisateurs internes au niveau des entreprises, ont causé l'expansion progressive et massive de la présence américaine.

Le Marché commun attire comme le mauvais sort le capital américain qui afflue sous forme d'investissements directs. Cette pénétration des grandes affaires américaines dans l'industrie européenne est sans précédent. Il s'est produit un phénomène à peu près semblable en 1920, lorsque dans le sillage des plans Dawes et Young, les capitaux privés américains ont été canalisés vers les entreprises d'appareillages électriques et l'industrie automobile d'Allemagne. A ce moment-là précisément les Allemands ont soulevé de grandes protestations face à cette sorte d'offre de direction des affaires qu'ils ont appelée "Ueberfremdung" (envahissement des capitaux étrangers). Mais tout cela est encore sans importance à côté de l'offensive actuelle des capitaux américains en Europe occidentale. Dans son numéro d'août-septembre 1964, la revue industrielle française "Patronat Français" a donné une estimation du volume de l'offensive américaine et, cherchant à donner une idée des sommes engagées, elle a précisé que si on mesurait en volume de ventes, la plus grande société allemande occuperait le vingt-septième rang dans la hiérarchie des sociétés américaines; la plus grande société italienne,

le trente-troisième et la plus grande société française, le cinquante-septième.

La GENERAL MOTORS, qui arrive en tête des plus grandes sociétés américaines avec un volume de ventes équivalant à 16,5 milliards de dollars en 1963, figure parmi les dix-sept sociétés les plus grandes d'Allemagne occidentale. La DU PONT, onzième société américaine, réalise un volume de ventes de 2,6 milliards de dollars, six fois plus grand que celui de MONTECATINI; la GENERAL ELECTRIC, quatrième sur la liste des grandes sociétés, avec un volume de ventes de 4,9 milliards de dollars, est maintenant six fois plus grande que la société AEG allemande.

La capacité concurrentielle et expansionniste globale du capital américain actuel se heurte à une barrière infranchissable que l'ex-Président Eisenhower a appelée un jour " le complexe militaro-industriel". L'expert de politique étrangère du New York Times, James Reston, a écrit de Londres : " La pression américaine exercée sur la Grande Bretagne et sur l'Europe vient en grande partie de l'industrie américaine, laquelle profite à son tour des énormes commandes du Pentagone... les gouvernements et les industries du continent européen en arrivent à penser que, effectivement, ils ne peuvent pas lutter ... à moins de se grouper en unités plus grandes, capables de lancer des projets de développement et de recherche très modernes et très coûteux" (New York Times du 15 avril 1965).

La somme dépensée au titre des programmes de recherche et de développement en 1963 a été de 18 milliards de dollars contre 2 milliards en 1950. En 1963, elle représentait 3 % du produit national brut des Etats-Unis. Mais ce montant (dont 7 milliards de dollars engagés à des fins directement militaires) représentait 23 % de la production totale de la Grande Bretagne, 27% de celle de la France, 29 % de celle de la république fédérale d'Allemagne, 14 % de la production totale des Pays-Bas et de la Belgique, 49 % de celle de l'Italie.

Ce tableau montre la supériorité écrasante des

Cette situation nous impose d'abord de nous défendre comme l'a souligné avec inquiétude le président de FIAT, Gianni Agnelli qui, au cours d'une conférence de presse tenue à Paris en mars 1965, a demandé une plus grande unité de l'industrie européenne pour faire face à l'assaut des sociétés américaines. Il s'est exprimé en ces termes : "le prodigieux développement de l'économie américaine requiert de manière impérative l'union des forces de notre vieux monde" (le Monde du 4 mars 1965).

L'originalité de cette évolution apparaîtra mieux encore si on l'examine dans la perspective de l'internationalisation du capital dans l'histoire moderne.

La centralisation du capital à l'échelle internationale diffère de la centralisation du capital à l'échelle nationale sur plusieurs points importants. Premièrement : la centralisation du capital s'opère presque exclusivement dans la sphère oligopolistique.

Le pouvoir monopolistique international semble mû par l'énergie atomique si on le compare à la gestion libérale de l'industrie mécanique au moment de la chute soudaine de l'émulation sur les marchés mondiaux au 19è siècle. Le géant international actuel tend non seulement à vendre sur le marché, mais à dominer le marché lui-même et son instrument principal de domination est constitué par les investissements directs à l'étranger. Ce type d'investissements est le moyen au service de la suprématie sur le marché étranger - phénomène méconnu un certain temps, mais devenu familier entre les deux guerres et typique des relations économiques entre pays créditeurs industriellement avancés d'une part, colonies et pays semi-coloniaux d'autre part.
Cependant, la tentative pour reconquérir le marché national des rivaux hautement développés est un phénomène nouveau de parasitisme qui n'est apparu que depuis la seconde guerre mondiale.

Les investissements et les opérations de crédit décidés par de tels géants ont souvent provoqué un choc exerçant une influence directe sur la balance des paiements de tous les pays et capable de neutraliser la politique économique du gouvernement de ces mêmes pays. Au sujet de l'accord entre Shell et Montecatini et de la prise de participation de Ford contraire aux intérêts britanniques minoritaires et en ce qui concerne les effets de ces opérations sur la balance des paiements italienne, britannique et américaine, le journal londonien " The Economist" a écrit de ces sociétés : "elles ont des disponibilités budgétaires d'un certain volume, mobiles à volonté et indépendantes jusqu'à modifier le désir de contrôler les mouvements de capitaux que pourraient avoir les gouvernements nationaux" (The Economist, oct. 1964).

L'intégration de l'Europe occidentale et en particulier la création du Marché commun ont donc attiré des investissements américains considérables, en leur assurant des soutiens importants et elles ont de ce fait provoqué de fortes poussées endogènes vers la concentration, y compris à caractère multinational. Mais, d'autre part, un processus automatique et désordonné de concentration peut donner lieu, malgré les apparences, à des situations d'instabilité et de déséquilibre et ralentir la vie économique de l'Europe occidentale. En s'axant sur une compétition toujours très serrée, au sein de laquelle le succès est assuré par l'importance des moyens de production et des ressources en capitaux, la concentration du capital européen se développe par bonds rapides dans le cadre des différentes formes de fusion et d'absorption. Il semble que les sociétés par actions soient en train de gagner du terrain dans le processus de regroupement. Dans une étude intéressante traitant de ce sujet, on relève que le capital des cent sociétés industrielles les plus importantes d'Europe est détenu par des actionnaires. C'est le cas de toutes les sociétés pétrolières et également d'autres sociétés, telles que Nestlé, Unilever, Rheinische Stahlwerke, etc...

"En somme, les faits semblent prouver que la majorité des grandes sociétés industrielles se transforment peu à peu en sociétés par actions si elles ne le sont pas déjà" (recherches de Louvain, septembre 1963).

Ce shéma fait ressortir immédiatement un autre aspect très important : l'apparition des géants européens, consécutive à la compénétration de sociétés, exerce une influence propre sur la politique économique et sur les principaux instruments et institutions dont elle dispose. Le pouvoir détenu par ces énormes concentrations de capital européen est celui d'un Etat dans l'Etat : il obéit à ses propres lois qui déterminent et dirigent les courants d'intégration. Les décisions d'investissement de capital international sont indépendantes de la politique économique des gouvernements. Un groupe d'étude du Marché Commun a dégagé les conclusions instructives ci-après : la grande firme internationale échappe largement aux contraintes souples et aux incitations financières que les Etats occidentaux font peser sur elle; l'exemple du pétrole a montré dans le passé que la soumission aux plans nationaux de telles entreprises était illusoire... L'existence de fusions et d'accords, dont nous avons vu l'importance, va petit à petit priver les gouvernements de moyens d'action sur des structures de plus en plus nombreuses" (Conférence européenne, progrès technique et Marché commun, Bruxelles 1960, tome I, page 245).
Si ces considérations valent pour les Etats nationaux, elles sont valables à fortiori à l'heure actuelle pour les institutions supranationales dans le cadre de l'intégration de l'Europe occidentale. A plus forte raison, les décisions d'investissements et les opérations de crédit des géants internationaux ont des effets perturbateurs et déséquilibrants qui ne peuvent être contrôlés à l'aide des mécanismes stabilisateurs normaux. Le monopole est un facteur instable tant national qu'international et il justifie plus que jamais le verdict de Keynes selon lequel " il est dangereux de laisser les décisions d'investissements entre les mains des particuliers".

Un minimum de coopération internationale suffit pour que fonctionne correctement le marché mondial du moment que le volume considérable des affaires est négocié par un grand nombre d'entreprises compétitives ne pouvant pas influencer ou déterminer le prix avec leurs fournitures et que ces entreprises réagissent automatiquement à tout changement de prix sur le marché mondial en modifiant le volume de la production et des fournitures. En d'autres termes, le minimum de coopération internationale institutionalisée n'est suffisant qu'à partir du moment où les mécanismes automatiques d'équilibre fonctionnent tant sur le plan national qu'à l'échelle internationale. Il est clair cependant qu'une valeur minimale de capital individuel plus élevée, nécessaire pour que la concurrence s'exerce avec une chance de succès, exige un minimum de coopération plus élevé; mais ce qui est plus difficile, c'est de maintenir ce minimum de coopération. L'apparition au premier rang des entreprises internationales crée une situation tout à fait nouvelle à cet égard.

Il ne peut y avoir de théorie de l'intégration économique valable dans le monde capitaliste si elle ne tient pas compte des nouveaux développements au niveau des monopoles et de l'interaction entre monopole et regroupement de sociétés. Certaines théories néo-classiques sur les regroupements ne sont que des versions mises à jour du concept classique d'harmonie économique. Cette formule est un cadre désormais utopique à moins que ce ne soit le dogme classique de l'harmonie des intérêts.

Les entreprises multinationales coïncident avec les phénomènes de concentration industrielle les plus vastes et suivent la même logique. Il s'agit donc d'uneréalité en développement née d'exigences réelles à laquelle on ne peut se contenter de tourner le dos ou d'opposer des velléités d'interdiction de passer. Mais on ne peut pas non plus donner dans l'utopie et croire à un réseau de sociétés de type "géocentrique" de conception et de vocation internationaliste qui constitueraient , dans l'optique naïve de certains futurologues, le tissu et le fondement d'un système de paix et de prospérité, alors que l'existence même et la fonction d'entreprises du même genre ne constituent aujourd'hui encore qu'une hypothèse improbable . Ce n'est pas la réalité du défi américain ou celle du défi japonais qui peut justifier certaines tendances communautaires vers des types d'encouragement ou des régimes priviligiés dont en vérité ces entreprises n'auraient pas du tout besoin. Elles ne peuvent pas se justifier non plus par l'illusion puérile - à moins qu'il ne s'agisse de mystification délibérée - qui fait croire que le caractère centraliste d'un processus de restructuration industrielle concentré donne la clé de la solution des problèmes de structures de l'économie et de la société.

Ces entreprises apparaissent aux niveaux supérieurs du système économique international et de chaque système national et plus spécialement dans des situations et des relations à caractère oligopolistique ce qui déjà pose des points d'interrogation importants et soulève des problèmes de développement général et équilibré des structures de l'économie et de la société.

Contre toute apparence, ces mêmes entreprises n'apportent pas fatalement les meilleures solutions aux problèmes des prix ni non plus du développement technologique dans les cas où il vaut mieux utiliser des techniques et des moyens qui ailleurs seraient dépassés. Elles ont provoqué aussi - rappelons seulement l'expérience de la General Electric - des contre-coups considérables sur le plan de l'emploi.

Avant tout, la présence des entreprises multinationales et les politiques qu'elles mènent ont des effets pénétrants et relativement autonomes tant dans la mère-patrie que sur les lieux de production et même sur le marché, sur les processus d'accumulation, sur l'allocation des ressources, sur la qualification des investissements et de la consommation , sur l'emploi, sur les conditions de travail ainsi que sur le commerce international et sur la balance des paiements et par conséquent, pour en résumer, sur la politique de développement et en définitive aussi sur les grandes lignes politiques d'un système de prise de décisions polycentriques et sur sa tendance à évoluer vers des réalités démocratiques plus modernes, plus authentiques et mieux structurées. A la limite, ces entreprises peuvent dégénérer en instruments de néo-colonialisme économique favorisant la nation d'origine ou inversement, elles peuvent aller dans le sens de l'esprit d'entreprise et déboucher sur des types de répartition internationale du travail tout à fait indépendants des intérêts nationaux.

Il est clair que la recherche d'une solution de rechange globale permettant d'aviter ces risques et leurs causes nous entraînerait sur un terrain idéologique dépassant les limites du présent colloque et le rôle du syndicat. Il est clair également que l'on ne peut pas penser à une solution de rechange du type autarcique qui serait insensée sur le plan économico-social, irréalisable sur le plan pratique et incompatible avec les obligations et les réalités des rapports internationaux.

Dans le présent contexte et dans le cadre du système actuel, je pense donc que nous devons indiquer deux voies parallèles faisant partie du domaine des choses réalisables même si elles comportant d'énormes difficultés insoupçonnées et exigent beaucoup de volonté et d'efforts : la capacité programmée d'orientation de l'économie et de contrôle des pouvoirs publics à l'échelon national et international - et par conséquent la nécessité de créer des pouvoirs authentiques et organisés même à cet échelon - et l'exercice de l'action syndicale au niveau de l'implantation et de la nature des entreprises multinationales.

Il s'agit de tâches d'une extrême difficulté, mais il est urgent de proposer une autre solution face à une situation dans laquelle les nouveaux colosses non seulement obéissent à une logiqueet à une politique tout à fait indépendantes des choix nationaux et supranationaux en matière de développement et de politique économique , mais encore constituent des facteurs d'équilibre et d'instabilité qui ne sont pas contrôlables à l' aide des méthodes normales d'harnomisation et de stabilisation et qui peuvent encore moins être éliminés par l'évolution automatique et favorable de l'histoire.

La difficulté, que ce soit pour les pouvoirs publics ou pour les syndicats est accrue du fait que les zones d'influence de ces entreprises sont diverses et changeables et ne recouvrent pas dans le cadre géographique des organismes anciens ou nouveaux, les aptitudes et les moyens pour intervenir sont inadaptés, au point que la CEE par exemple se cantonne de plus en plus dans les limites d'une union douanière - et de ce fait à un cadre permettant aux contradictions internes de se développer - au lieu de se développer en une véritable communauté.

La tâche est donc moins rien que facile mais dans les conditions actuelles, elle ne tolère des solutions de rechange ni utopiques, ni médiocres.

LE DEVELOPPEMENT DES SOCIETES MULTINATIONALES

L. DUQUESNE de la VINELLE

Le développement des sociétés multinationales

L. DUQUESNE de la VINELLE

L'existence de sociétés multinationales c'est-à-dire de sociétés possédant des installations de production en de multiples pays n'est pas un fait absolument nouveau. Il en existait quelques-unes avant la deuxième guerre mondiale notamment dans l'industrie pétrolière.

Ce qui est nouveau par contre c'est l'ampleur extraordinaire de l'expansion de ces sociétés au cours de deux dernières décennies. Dans la zone géographique formée par les six pays de la CEE le taux de croissance des investissements directs américains a régulièrement atteint le double du taux de croissance, pourtant fort élevé, du P.N.B. La performance n'est pas moins remarquable en Grande-Bretagne où la valeur des investissements directs américains a presque quadruplé entre 1950 et 1960 et encore doublé entre 1960 et 1968. Au Japon on relève une multiplication par 12 entre 1950 et 1960 (à partir d'un niveau très faible il est vrai) et un quadruplement entre 1960 et 1968.

Un autre fait remarquable est qu'il s'agit seulement dans une faible mesure d'investissements dans l'industrie minière mais essentiellement

dans l'industrie du pétrole et dans les branches technologiquement les plus avancées de l'industrie manufacturière ainsi que dans les services. L'explication ne se trouve donc pas dans le besoin de rechercher des matières premières en dehors des Etats-Unis.

L'évolution des investissements directs européens aux Etats-Unis a été moins régulière et moins spectaculaire. Entre 1965 et 1968, leur valeur comptable a cependant été multipliée par le coefficient 2,9 à comparer à un coefficient 2,2 pour le P.N.B. des Etats-Unis aux prix du marché.

Comment expliquer ce succès extraordinaire des sociétés multinationales ?

Il est facile de répondre que les sociétés multinationales ont concentré leurs efforts sur les secteurs en expansion rapide, soit parce que l'élasticité - revenu de la demande y était élevée, soit parce qu'il était possible d'y tirer parti de progrès technologiques majeurs.

Toutefois, une telle réponse ne fait que déplacer le problème. Il reste en effet à savoir pourquoi ces productions en expansion rapide ont été prises en charge dans une telle mesure par les sociétés multinationales. Affirmer qu'elles ont voulu rentabiliser leurs innovations sur un marché aussi vaste que possible est sûrement exact dans beaucoup de cas. Mais, à nouveau, le problème est déplacé plutôt que résolu. En effet, il y avait d'autres moyens de rentabiliser l'innovation : l'exportation à partir du pays de la société mère en est un.

Pourquoi a-t-il été relativement peu utilisé alors que les droits de douanes et les autres barrières au commerce ont été substantiellement réduits depuis vingt ans ? Quand le coût du transport et/ou les droits de douane paraissaient constituer un obstable à l'exportation pourquoi n'a-t-on pas recouru à la vente de licences et de know-how plutot qu'à l'investissement direct qui, à première vue, présente beaucoup plus de risques (dont beaucoup paraissent impondérables) et, en tous cas, d'énormes complications inhérentes au fait même pour l'entreprise-mère de se transformer en un complexe multinational ?

Le fond du problème se ramène à la question suivante : pourquoi les stratégies d'entreprise ont-elles si souvent conduit au choix de l'investissement direct de préférence aux autres moyens possibles d'expansion et pourquoi ces choix ont-ils été si souvent couronnés de succès ?

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour tenter d'expliquer le phénomène. Quelques-unes d'entre elles sont examinées ci-dessous.

. On peut d'abord se demander si les coûts de transport n'ont pas joué un rôle prépondérant au moins dans certains cas. Le plus vraisemblable serait celui de l'industrie du pétrole. On sait, en effet, que si, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, la plupart des raffineries ont été érigées dans les pays consommateurs plutôt que dans les pays producteurs de brut c'est parce que le transport du brut revient notablement moins cher que celui des produits du raffinage.

Ceci toutefois explique bien la localisation des raffineries mais n'explique pas l'intégration verticale des grandes compagnies pétrolières depuis la production de brut jusqu'à la vente d'essence en passant par le transport maritime et le raffinage. Pourquoi, après tout, les grandes compagnies pétrolières ne se sont-elles pas contentées de vendre du brut à des prix rémunérateurs en laissant à d'autres les ennuis et les risques du raffinage et de la distribution ? La question est d'autant plus pertinente qu'il est de notoriété publique que la production de brut est plus rentable (en dehors des Etats-Unis) que les opérations de transport, de transformation et de distribution.

L'explication la plus vraisemblable est sans doute dans le fait que l'intégration verticale, même si elle est peu rentable par elle-même, assure au moins un accès direct à la clientèle finale. Il n'est pas difficile d'imaginer la situation périlleuse dans laquelle se trouverait une compagnie limitée à la production de brut par rapport à des compagnies intégrées verticalement en période d'abondance relative de l'offre. En effet, les compagnies intégrées donneraient la préférence à leur propre brut. En sens inverse, des compagnies limitées au raffinage et à la distribution se trouveraient dangereusement exposées en période de rareté relative de brut - sauf si elles peuvent bénéficier de contrats d'achat à long terme.

Si cette hypothèse est valable c'est-à-dire si l'intégration verticale est une précaution élémentaire dans le jeu de la concurrence, on s'explique pourquoi les grandes compagnies pétrolières ont été en quelque sorte condamnées à devenir des sociétés multinationales.

. Une deuxième hypothèse explicative pourrait se trouver dans le changement de nature des risques politiques. De 1900 à 1945, deux guerres ont éclaté entre puissances d'Europe occidentale et dans les années de paix les rapports diplomatiques entre elles ont été presque constamment mauvais. Cette situation était certainement de nature à bloquer les investissements étrangers que ce soit d'un pays européen à un autre ou d'Amérique en Europe. Aux risques de destruction par suite des hostilités venaient s'ajouter ceux de confiscation ou de saisie comme propriété ennemie ou pour cause d'accointances financières avec des sociétés ennemies. Le danger de guerre n'a certes pas disparu en Europe mais il n'a plus la forme d'un risque de conflit armé entre puissances occidentales. Le seul risque subsistant est celui d'un conflit avec l'URSS dont la dégénérescence en guerre atomique généralisée serait hautement probable; mais dans ce cas la localisation des investissements ne changerait pas grand chose aux risques encourus.

Apprécier la vraisemblance de cette deuxième hypothèse n'est pas chose aisée L'ampleur des prêts consentis à l'Allemagne entre 1920 et 1930 par les banques anglo-saxonnes donne à penser que sa valeur explicative serait moins grande qu'il n'y paraît à première vue. Il est vrai qu'il s'agissait techniquement et juridiquement d'opérations à court terme; les accidents monétaires de 1931 n'ayant été prévus par personne les prêteurs s'imaginaient peut-être qu'en cas de besoin ces crédits pourraient être rappelés en un délai très bref (ce qui ne s'est pas vérifié). Quoi qu'il puisse en

être l'hypothèse pourrait au mieux expliquer pourquoi le développement des sociétés multinationales ne s'est pas produit plus tôt.
Elle n'explique nullement pourquoi ce développement a eu lieu au cours des deux dernières décennies.

. Une troisième hypothèse consisterait à attribuer le succès des sociétés multinationales aux aides importantes que les Etats d'Europe occidentale leur ont consenties, soit dans le but de favoriser la création d'emplois dans les régions moins développées ou déprimées, soit par rivalité entre eux c'est-à-dire tout simplement pour "accrocher" un investissement intéressant susceptible de s'implanter sur le territoire d'un Etat voisin. Il est, en effet, de notoriété publique que les Etats membres de la CEE ayant esquivé, dans une large mesure du moins, l'obligation de coordination des aides pourtant prescrite par le traité de Rome, maintes sociétés multinationales ont pu en fait mettre en concurrence les uns par rapport aux autres des Pouvoirs publics "souverains". Ceux-ci ont en quelque sorte "soumissionné" le montant et les modalités des aides qu'ils étaient prêts à consentir. Il est hors de doute que cette situation a été largement profitable aux sociétés multinationales ou en voie de le devenir et qu'elle a contribué à l'accélération de leur développement. Mais si elle a accentué le phénomène il est bien peu probable qu'elle l'ait créé. En effet, si de nombreux Etats se sont engagés dans la voie d'aides si substantielles à l'investissement c'est en raison d'une insuffisance relative des initiatives nationales.

Lorsque celles-ci se sont manifestées elles ont bénéficié des mêmes aides que les initiatives des sociétés multinationales. Au surplus celles-ci se sont développées de manière spectaculaire dans des pays comme le Japon où elles n'ont certainement pas bénéficié d'aides semblables.

. Une quatrième hypothèse suggérerait que les investissements directs à l'étranger qui caractérisent les sociétés multinationales sont la conséquence des tarifs douaniers et la preuve de leur caractère protectioniste. Cependant cette hypothèse cadre mal avec le fait que les investissements directs des sociétés américaines dans la CEE se sont accrus suivant un rythme exponentiel que les réductions successives du tarif extérieur commum n'ont nullement ralenti. Elle cadre mal aussi avec le fait que les ventes des filiales américaines en Europe dépassent de loin, dans la plupart des branches d'industrie, la valeur des exportations américaines correspondantes; apparemment les investissements directs ne sont donc pas un moyen de "remplacer" des exportations. Enfin cette hypothèse n'expliquerait de toute façon pas pourquoi l'investissement direct a été préféré aux ventes de licence et de Kow how.

. On peut aussi avancer, c'est une cinquième hypothèse, qu'en raison des différences de salaires les coûts de production sont plus élevés aux Etats-Unis qu'en Europe. En conséquence, il y aurait eu transfert de capitaux de la zone à coûts élevés vers les zones à coûts plus bas suivant un schéma classique et bien connu.

De fait, les rares comparaisons disponibles semblent indiquer que c'est assez souvent le cas.[1] Cependant on peut se demander si tant de décisions d'investissement, engageant l'avenir pour longtemps et modifiant la structure même des entreprises ont pu être prises en considération d'un tel avantage de coût, susceptible de disparaître rapidement à la suite d'une évolution différentielle des salaires et/ou de modifications du taux de change. L'hypothèse n'explique pas non plus la désaffection relative des investissements américains pour le Royaume-Uni et la préférence relative qu'ils ont accordée aux pays de la CEE à partir du moment où celle-ci a été constituée.[2] Enfin peut-elle expliquer pourquoi l'investissement direct a été préféré aux ventes de licences ? Le montant des redevances n'aurait-il pu dans bien des cas absorber une partie au moins de l'avantage de coûts dont il est question?
Il y a donc bien des raisons de douter que les niveaux relatifs de coûts fournissent un élément majeur d'explication au succès des sociétés multinationales. Les enquêtes qui ont été faites montrent que les chefs d'entreprises concernés le mentionnent très rarement comme le motif principal de leurs décisions. Mais, en général, ils le mentionnent tout de même parmi les motifs d'importance secondaire. Tout compte fait, il semble

---

(1) L'avantage tiré de salaires plus bas est toutefois en partie neutralisé par le prix plus élevé d'autres facteurs (énergie par exemple) de produits intermédiaires ou de services auxilaires.

(2) Car si le traité de Rome a ouvert la perspective d'un marché plus large, il n'a rien changé dans le court terme aux niveaux relatifs des coûts.

raisonnable d'admettre que l'avantage de coûts a favorisé l'investissement direct de nombreuses sociétés américaines à l'extérieur des E.U. et par là favorisé le développement de la plupart des entreprises qu'on peut considérer actuellement comme multinationales. Rien ne permet cependant de penser que cet élément ait joué un rôle décisif.

. On peut envisager comme une sixième hypothèse le fait qu'une gestion commerciale (marketing) efficace est un élément essentiel de réussite pour la mise en valeur de la plupart des innovations dans l'industrie. Gestion commerciale doit être entendu ici dans un sens large pour désigner l'ensemble des interactions entre le producteur et le consommateur : étude du marché, surveillance des concurrents, publicité, modification de prix, adaptation du produit, de sa présentation, de son conditionnement, etc. Il est de notoriété publique que les dirigeants d'affaires américains attribuent une très grande importance à la gestion commerciale et la mettent au moins sur le même pied que la gestion de la production ou la gestion financière (peu importe à ce stade de raisonnement que ce soit à tort ou à raison) .
A partir de ce point de vue, il est logique de ne pas abandonner à autrui le contrôle de la gestion commerciale lorsqu'on a décidé de faire pénétrer un produit dans un nouveau marché. Pour renoncer à ce contrôle, il faudrait avoir la double conviction qu'un partenaire éventuel serait notablement plus efficace et qu'il n' y aura jamais avec lui des problèmes d'intérêts opposés. Le simple bon sens indique que pareille double conviction se rencontrera bien rarement surtout dans le chef de dirigeants américains ayant une expérience de longue date en matière de gestion commerciale.

Mais si l'on décide de garder le contrôle de la gestion commerciale maintes bonnes raisons engagent à garder aussi la contrôle des opérations de production. On voit mal en effet quel avantage pourrait présenter une structure dans laquelle l'entreprise mère ayant mis au point le produit et gardant la charge d'améliorations éventuelles, dans laquelle au surplus une de ses filiales prendrait la responsabilité d'en promouvoir la vente sur marché extérieur mais dans laquelle la production destinée à ce marché serait abandonnée à un tiers travaillant sous licence. Une telle situation ne serait acceptable pour ce tiers hypothétique que s'il bénéficiait de prix garantis sur une période assez longue : concession fort lourde pour la maison mère. Celle-ci de son côté renoncerait à tous les avantages d'une gestion intégrée. En particulier, toute question de modification du produit ou de perfectionnement des procédés de production risquerait de donner matière à litige entre l'entreprise mère ou sa filiale de vente et le tiers produisant sous licence; ce dernier serait un intermédiaire bien plus gênant qu'utile.

Quoique sommaire, ce qui précède suffit sans doute à montrer que si l'optimisation d'une stratégie d'entreprise comporte la conservation du contrôle de la fonction marketing sur un marché extérieur, elle implique du même coup la conservation du contrôle de la production destinée à ce marché. Reste alors à savoir s'il est préférable d'exporter le produit à partir d'installations situées dans le pays de l'entreprise mère ou au contraire d'implanter des unités de production à l'extérieur.

A ce point interviennent les conditions de coûts relatifs de transport des matières premières et des produits finis, de coûts comparés de production en divers lieux, de droits de douane, d'aide des Etats, etc.

Or, on sait qu'en règle générale, à distance égale, le transport des produits finis est plus onéreux que celui des matières premières requises pour les fabriquer. Il y a certes des exceptions mais elles sont de moins en moins nombreuses à mesure que le progrès technique (dimension des navires, engins de manutention des marchandises massales par exemple) fait baisser le coût relatif du transport des produits bruts. Ce fait mérite d'être souligné parce qu'étant d'origine technologique il a un caractère permanent que les niveaux relatifs de salaires, les droits de douane et les aides des Etats ne présentent pas au même degré. Il faut noter cependant qu'au cours des dernières décennies ces derniers éléments ont tous joué dans le même sens que les coûts relatifs de transports, excepté aux Etats-Unis où les niveaux des salaires doivent avoir généralement joué en sens inverse.

L'argument relatif à la dernière hypothèse se résume comme suit :

- Une gestion commerciale efficace pourrait être un élément stratégique de décision pour la mise en valeur d'une innovation industrielle sur un nouveau marché.
- Si c'est le cas, l'entreprise détentrice d'une innovation aura généralement intérêt à garder le contrôle de cet élément déci-

sif et ses dirigeants une très forte propension à ne pas l'abandonner.

- Mais la décision de garder le contrôle de la gestion commerciale entraîne en général la nécessité de garder aussi le contrôle de la production à cause des multiples avantages d'une gestion intégrée.
- D'autre part, les coûts relatifs de transport, l'incidence des droits de douane et celle des aides des Etats poussent dans presque tous les cas à rapprocher les centres de production des zônes de consommation.
- Les coûts relatifs de production semblent avoir joué dans le même sens dans la majorité des cas, sauf en ce qui concerne les implantations aux Etats-Unis.
- Il existe donc tout un faisceau de raisons de penser que l'investissement direct est en général le meilleur moyen de valoriser une innovation sur un marché extérieur (pourvu qu'il soit suffisamment important et suffisamment éloigné de l'entreprise).
- Mais le recours à la stratégie de l'investissement direct suppose la "multinationalisation" de l'entreprise-mère.

Peut-on toutefois être absolument sûr que l'hypothèse de base correspond bien aux faits? Il est difficile d'acquérir une certitude absolue en pareille matière. Mais personne ne peut douter qu'une gestion commerciale efficace soit un élément essentiel de réussite. Le seul point dont on

puisse discuter touche la question de savoir si cet élément est assez essentiel pour donner la clé de la stratégie d'expansion qui a mené tant d'entreprises, notamment américaines, à se multinationaliser. Il y a cependant une indication qui paraît très significative : les chefs d'entreprises américains interrogés sur les motifs de leurs investissements directs en Europe ont presqu'invariablement mentionné en premier lieu la taille du marché et ses perspectives d'expansion. Si cette réponse leur est si régulièrement venue à l'esprit,il est normal qu'ils aient accordé une importance primordiale au "marketing" et en aient fait le pivot de leurs stratégies d'entreprise.

Ceci est une explication hypothétique mais fort plausible du fait que la stratégie de l'investissement direct ait été si souvent tentée. Il s'en faut que la fréquence et l'ampleur des réussites soit expliquée du même coup. En effet, réaliser de multiples implantations intégrées dans de nombreux pays et en assurer une gestion efficace sur tous les plans : commercial, industriel, financier et du personnel est un très attrayant programme.... sur le papier. Encore faut-il maîtriser l'énorme complexité qui dérive inévitablement d'une telle dispersion géographique des activités et les complexités supplémentaires qui naissent de la diversité des langues et des moeurs.

Ici il n'y a pas à hésiter. L'essentiel de l'explication se trouve dans la qualité exceptionnelle du "management" qui a réussi cette performance. Le fait que ces énormes machines que sont les sociétés multinationales fonctionnent, parviennent à être rentables et, jusqu'ici du moins,

à croître bien plus vite que le P.N.B. des pays où elles s'implantent, voilà une prouesse qui mérite d'être saluée. Un exploit est un exploit même si l'on trouve parfois criticables certaines méthodes utilisées.

Cependant les hommes qui ont réalisé cet exploit ont eu à leur disposition des moyens que n'avaient pas leurs devanciers. Le premier de ces moyens c'est l'avion. Pour aller de New-York à Paris en bateau, il faut au moins six jours. En avion, guère plus de six heures. Le coût du déplacement du manager c'est-à-dire du facteur "entrepreneur" dans la terminologie de l'économie classique s'est ainsi trouvé réduit à concurrence d'au moins 90%. Sans l'avion qui permet au manager "jet set" une ubiquité dont on n'aurait pas osé rêver en 1930 il n'est pas du tout certain que la stratégie de l'investissement direct aurait été si souvent choisie ni que la proportion des réussites aurait été si élevée.

Le deuxième moyen nouveau est l'ordinateur. Il est bien connu que la difficulté d'absorber et de traiter l'information est un des principaux facteurs qui limitent la taille et la complexité des organisations efficaces. Or, l'ordinateur est un moyen extraordinairement puissant de stocker et de traiter l'information. Logiquement, l'emploi de l'ordinateur doit donc avoir pour effet de reculer très loin l'optimum de dimension des organisations en général et des entreprises en particulier. C'est donc une hypothèse plausible qu'il contribue à expliquer l'apparition et le succès des entreprises multinationales.

x

x x

Ce qui précède est une tentative d'explication de l'essor des sociétés multinationales. Comme cet essor est un événement historique et qu'il n'y a pas moyen de recommencer l'histoire pour vérifier la validité des explications proposées, le caractère hypothétique de ces dernières ne pourra jamais être entièrement levé. Tout ce qu'on peut encore faire pour mieux préparer une discussion des problèmes que soulèvent l'existence et l'expansion des sociétés multinationales c'est de les situer dans le contexte socio-culturel contemporain. Pour cela il faut risquer une interprétation du moment de l'histoire que nous vivons et dont nous sommes les témoins. A nouveau puisqu'il s'agit d'histoire,il n'est pas possible d'aller au-delà de la proposition d'hypothèses plausibles. Il n'est pas vain cependant de se livrer à un tel exercice car un élément se comprend toujours mieux si on le replace dans l'ensemble dont il fait partie : on voit mieux l'arbre si l'on considère aussi la forêt.

Parler d'accélération de l'histoire, de mutations, de révolutions est devenu une banalité. Les journaux sont pleins d'expression de ce genre appliquées un peu à tort et à travers aux événements qui défrayent la chronique. Mais à l'arrière-plan de ces banalités se profile un problème du plus haut intérêt pour tout esprit qui cherche à comprendre le monde qui l'entoure. Ce foisonnement de mutations qui semble accélérer le rythme de l'histoire présente-til une quelconque cohérence interne permettant de lui attribuer une signification? Y a-t-il un lien entre les mutations que l'on croit apercevoir dans les domaines les plus divers?

Enfin si un tel lien existe, permet-il de découvrir l'épicentre de cet ébranlement généralisé, de ce séisme historique auquel il semble que nous ayons le privilège d'assister ?

Pour tenter de répondre à de telles questions, il peut être utile de se demander si le phénomène n'aurait pas eu de précédent que nous puissions mieux saisir grâce au recul du temps. L'exemple de la Renaissance vient alors immédiatement à l'esprit. Les manuels d'histoire que nous avons lus dans notre enfance ou notre adolescence la définissent précisément comme une époque de changements particulièrement profonds et rapides dans tous les domaines de la vie sociale : la science, la technique, la culture, l'économie, l'organisation politique....

Si l'on cherche à préciser le parallélisme on aboutit aisément à un dyptique comme celui-ci :

RENAISSANCE	XXe SIECLE
Sciences	Sciences
- La terre n'est pas une surfance plane mais un globe.	- Il y a équivalence entre matière et lumière.
- Elle n'est pas au centre de l'univers mais seulement une des planètes du soleil.	- Pas de mesure absolue du temps.
- Cette planète gravite dans un espace vide .	- Pas de discontinuité nette entre l'humain et l'infra-humain. La nature humaine n'est pas rigoureusement constante.
- Quoique vide cet espace est capable de transmettre la force de gravitation.	- L'humanité remonte à au moins 500.000 ans.
- Redécouverte de la culture et des connaissan- scientifique de l'antiquité.	- La conscience humaine est doublée d'un inconscien
Religion	Religion
- Réforme et contre-réforme.	- Oecuménisme, Vatican II et ses suites.

RENAISSANCE

Technologie

- Boussole, sextant, gouvernail d'étambot : rendent possible les voyages de circumnavigation.
- Poudre à canon : bouleverse l'art de la guerre.
- Imprimerie : diffusion des connaissances et primauté de l'expression écrite de la pensée et des sentiments.

Peinture

- Abandon d'une peinture mystique et symbolique et développement d'une peinture scientifique, humaniste et généralement réaliste.

Architecture

- Abandon du gothique et épanouissement du "style renaissance".

Enseignement

- Troubles dans les Universités, création du collège de France, les collèges jésuites.

Economie

Commerce intercontinental par voie maritime, les premières grandes banques, les premières manufactures, intensification du commerce, expansion urbaine, lente dislocation des économies fermées médiévales, premiers éléments de politique économique nationale (controverse Bodin-de Malestroit).

Politique

Formation et hégémonie des premiers Etats nationaux.

XXe SIECLE

Technologie

- Ordinateur, radio radar rendent possible les voyages interplanétaires.
- BombesA et H : bouleversent l'art de la guerre.
- Cinéma et télévision : diffusion des connaissances et primauté de l'expression audio-visuelle de la pensée et des sentiments.

Peinture

- Naissance d'une nouvelle peinture généralement antiréaliste : impressioniste, abstraite, non figurative, surréaliste.

Architecture

- Formules radicament nouvelles cherchant à exploiter des nouveaux matériaux et des nouvelles techniques.

Enseignement

- Troubles dans les Universités, crise de l'éducation.

Economie

- Intensification des échanges internationaux (sauf pendant les guerres et la crise des années 1930-39) expansion urbaine, premiers éléments d'une politique économique internationale (F.M.I. aide aux pays sous-développés), les premières sociétés multinationales.

Politique

Essor et hégémonie des Etats continentaux.

Ce tableau n'a ni la prétention d'être complet, ni celle d'être nuancé. Son seul but est de faire ressortir les grandes lignes d'une similitude (non d'une identité) entre deux contextes historiques, on serait tenté d'écrire entre deux conjonctures historiques. Il ne s'agit naturellement pas non plus de nier ou de sous-estimer les changements intervenus au cours d'autres périodes que celles mises en comparaison mais seulement de reconnaître avec le sens commum et tous les historiens qu'à certains moments les changements sont sensiblement plus rapides, plus profonds et plus généralisés qu'à d'autres moments.

Reste à montrer comment ces changements se lient les uns aux autres pour former un contexte ou, mieux, une conjoncture historique.

Dans un certain nombre de cas, les liens sont manifestes. Par exemple, la peinture de Léonard de Vinci ne se comprend pas sans la rédécouverte de la géométrie euclidienne et de l'humanisme grec; la peinture impressionniste est tributaire des découvertes sur la décomposition de la lumière; la peinture surréaliste s'explique par la découverte de l'inconscient; l'invention de la poudre à canon contribue à expliquer le succès des Etats Nationaux car l'entretien d'une artillerie efficace n'était pas à la portée d'une principauté féodale; de même l'invention des armes atomiques contribue à expliquer l'hégémonie des Etats continentaux; les difficultés de l'Eglise à la Renaissance ont été liées comme chacun sait à la rédécouverte de la culture antique mais aussi aux découvertes astronomiques comme

le montre très précisément l'épisode du procès de Galilée; de nos jours, la crise religieuse n'est certainement pas sans rapport avec les découvertes relatives à l'inconscient et aux origines de l'humanité; quant aux sociétés multinationales, il a été suggéré plus haut que leur succès est vraisemblablement en rapport avec le développement de l'aviation et avec l'invention des ordinateurs.

Ces exemples montrent qu'il existe des liaisons particulières entre un certain nombre de composantes de chacune des situations historiques comparées. Il y a donc quelque justification à parler d'une "conjoncture" historique. Est-il possible d'aller plus loin et d'identifier la composante principale, l'épicentre auquel toutes les mutations notées se rattacheraient directement ou indirectement?

L'hypothèse la plus séduisante à cet égard consiste à situer cet épicentre dans le domaine des connaissances scientifiques, que celles-ci concernent la nature, l'homme lui-même ou son passé. En effet, des découvertes du genre de celles mentionnées plus haut ont une importance fondamentale pour l'homme parce qu'elles transforment la représentation qu'il a de lui-même et de son rapport avec le monde. Les vérités antérieurement les mieux établies dans ce domaine apparaissent soudain comme dépassées; il faut les remplacer par d'autres ou au moins les réinterpréter d'une toute autre façon. Un traumatisme culturel est le corollaire normal d'une telle situation. Il porte à tout remettre en question dans tous les domaines de la culture et des moeurs et même dans le domaine de l'ordre social et politique. Ainsi s'expliquerait cette suractivation du génie humain[1] que nous avons pris l'habitude de nommer "la" Renaissance parce qu'on n'en connaissait encore qu'une seule.

[1] de la noosphère aurait dit Theilhard de Chardin.

Naturellement, dans un tel contexte la passion d'innover est aussi intense que celle de tout remettre en question : c'est pourquoi les périodes de "renaissance" présentent de si brulants contrastes entre phénomènes de créativité et phénomènes de désordre.

La suractivation se poursuit jusqu'au moment où la culture a trouvé le moyen de s'accomoder de nouvelles vérités fondamentales et où s'est mis en place un ordre politique et social en harmonie approximative avec les transformations culturelles intervenues.

L'intérêt de telles considérations au point de vue du sujet du présent rapport est de montrer le contresens qu'il y aurait à penser que les problèmes qui se posent aux sociétés multinationales et ceux qu'elles posent à l'ordre social et politique peuvent être détachés de leur contexte alors qu'ils font partie intégrante d'un défi global que la conjoncture historique lance à notre civilisation.

x x x

En dépit de leur succès, les sociétés multinationales ont de nombreux problèmes internes qui proviennent d'une part de la cohabitation en leur sein de personnels et spécialement de cadres de nationalités et de langues différentes, d'autre part du fait qu'étant d'origine nationale leur haute direction est, à de très rares exceptions près, quasi exclusivement nationale.

Maintenir dans le personnel un ségrégation rigoureuse par langue ou nationalité pour éviter les malentendus et les conflits ou la formation de clans n'est sûrement pas la solution optimale.

Elle nuit à la mobilité du personnel et par conséquent conduit à mal utiliser ses talents. Lui imposer un dénominateur commum insignifiant sous la forme d'une connaissance superficielle de la langue de l'entreprise-mère ne peut pas davantage être une solution satisfaisante. Celle-ci passe, semble-t-il, nécessairement par la possibilité d'échanges culturels véritables permettant un enrechissement réciproque dans l'estime mutuelle. A cette condition, les sociétés multinationales changeraient littéralement de visage; elles n'apparaîtraient plus seulement comme de remarquables réussites techniques et économiques; elles deviendraient les instruments d'un grand progrès de la civilisation. En y arrivant, elles contribueraient à canaliser dans une direction constructive l'énergie humaine qui se manifeste dans le séisme socio-culturel de notre époque. Rechercher les moyens concrets d'une telle politique serait un beau thème de réflexion pour des sociologues d'entreprise.

L'autre aspect du problème pour les sociétés multinationales est celui du caractère uninational de leur haute direction. On comprend aisément qu'il n'ait pas encore reçu de solution. Comment obtenir de groupes qui se renouvellent principalement par cooptation qu'ils prennent eux-mêmes l'initiative de leur propre internationalisation? Comment répondre à l'objection que l'homogénéité des équipes dirigeantes serait mise en péril alors qu'elle est manifestement essentielle? Il a été quelquefois suggéré que les sociétés multinationales pourraient adopter une structure polycentrique. Mais comment maintenir la cohérence de la stratégie d'entreprise dans une telle structure? En réalité, il semble que la solution de ce

deuxième aspect du problème dépende de la solution du premier : l'éducation d'une élite dirigeante dont les membres seraient sensibilisés aux cultures les uns des autres. On entrevoit par ce biais la valeur que pourrait revêtir un humanisme nouveau fondé moins sur la connaissance des langues et des cultures grecques et latines que sur la connaissance de plusieurs langues et cultures contemporaines, occidentales pour commencer. Peut-être les écoles et la future université européenne marquent-elles les premiers pas en direction d'un tel humanisme nouveau? Ne serait-il pas normal après tout qu'une nouvelle renaissance débouche sur un nouvel humanisme?(1)

Si cela pouvait se produire plus rien ne s'opposerait à une internationalisation de la haute direction des entreprises multinationales. Le problème serait résolu de manière fondamentale et définitive. En attendant il ne devrait pas être impossible de trouver des solutions au moins partielles. L'expérience personnelle de l'auteur dans les Communautés européennes lui suggère que les européens, du Continent tout au moins, sont étonnamment aptes - à condition que soient réunies certaines conditions favorables - à prendre conscience d'un intérêt commum et à le prendre à coeur comme un idéal à servir. Les conditions minimum sont que la direction elle-même en donne l'exemple, que cet exemple soit perceptible pour les intéressés et que ceux-ci soient traités avec impartialité quelles que puissent être les intrigues ourdies de l'extérieur.

---

(1) L'internationalisation de la culture n'équivaut pas à une dénationalisation des individus. Les humanités gréco-latines n'ont jamais dénationalisé personne. Des humanités anglo-franco-germaniques par exemple ne le feraient pas davantage.

Même lorsque ces conditions sont réunies, on reste encore en-dessous de l'idéal parce que la réciprocité de la connaissance des langues est très imparfaitement réalisée et parce que les échanges culturels restent faibles et ne sortent guère du domaine professionnel. Néanmoins un certain degré de compréhension et d'estime mutuelle peut être atteint, être ressenti comme un enrichissement et favoriser l'efficacité dans le travail.

Or, ce qui est possible dans le cadre de la fonction publique devrait l'être à fortiori dans les affaires, moyennant la réunion des mêmes conditions favorables minimum. Qu'il soit permis ici de rompre une lance en faveur du projet de "société européenne". Outre tous les arguments d'ordre économique, juridique ou fiscal que l'on peut faire valoir, il y a un argument psychologique important : une"société européenne" ne porterait pas le drapeau d'un pays déterminé. Ce seul fait aiderait beaucoup à réduire les tensions au sein des sociétés multinationales qui adopteraient ce statut juridique. Les symboles ont souvent plus d'importance qu'on ne croirait à première vue.

Mais la possibilité de constituer des "sociétés européennes" ne résoudrait pas tous les problèmes internes auxquels les sociétés multinationales doivent faire face du fait même de leur caractère multinational.

Outre les problèmes mentionnés plus haut et dont on peut admettre qu'ils ne sont pas susceptibles de recevoir une solution complète dans

le court terme, il y en a bien d'autres qui sont urgents et qu'elles doivent bon gré malgré gré résoudre d'une façon ou d'une autre, bonne ou mauvaise.

L'un de ces problèmes est celui du traitement équitable de leurs diverses filiales. Le contrôle exercé par la société-mère lui donne la possibilité de modifier comme elle l'entend la répartition des bénéfices du groupe soit entre ses filiales, soit entre celles-ci et elle-même. Plusieurs techniques sont utilisables à cette fin, notamment la fixation de prix arbitraires pour les biens et services fournis par une société du groupe à d'autres. De telles pratiques, même si elles sont bénéfiques pour le groupe dans son ensemble, peuvent léser les actionnaires minoritaires s'il y en a et le personnel d'une filiale déterminée si une participation aux bénéfices est prévue. Dans l'état actuel des choses, les dirigeants des sociétés multinationales sont seuls compétents pour résoudre ce délicat problème de déontologie professionnelle et ne doivent des comptes qu'à leur propre conscience.

La situation est analogue lorsqu'il s'agit de choisir les lieux d'implantation des investissements d'extension. La société mère a tout pouvoir de transférer d'une région à une autre ou d'un pays à un autre les fonds disponibles du groupe. On peut supposer qu'en pareil cas, comme dans l'exemple précédent, la direction agit conformément à l'intérêt du groupe dans son ensemble. Les dures réalités de la concurrence ne permettent sans doute pas de s'écarter beaucoup de cette ligne de conduite. Il n'en reste pas moins que des problèmes d'équité se posent à propos de décisions de l'espèce.

En effet, les chances de promotion sont améliorées pour le personnel - en particulier pour les cadres - dans les filiales qui bénéficient d'investissements d'extension.

Est-il indifférent que les bénéfices réservés au moyen desquels les investissements sont financés aient été réalisés dans cette filiale ou dans une autre? Certes les gens sont payés pour leur travail mais ils attachent aussi de l'importance (à juste titre) aux perspectives de carrière qui leur sont offertes. Or, ici aussi, les dirigeants de la maison-mère ne sont comptables de leurs décisions que vis-à-vis de leur conscience. La raison en est qu'ils n'ont pas en face d'eux d'interlocuteurs valables. Ils peuvent assurément être interpellés par les gouvernements ou par les syndicats. Mais comme les uns et les autres sont purement nationaux, leurs positions respectives ont toutes les chances d'être contradictoires. En face d'interlocuteurs divisés et même rivaux les sociétés multinationales sont les seuls arbitres des intérêts en cause. Il en sera nécessairement ainsi aussi longtemps que les sociétés multinationales ne se trouveront pas en présence d'au moins un partenaire aussi multinational qu'elles-mêmes.

Le bon sens suggère que la reconnaissance d'une certaine autonomie des filiales à l'égard de la maison-mère constituerait un moyen terme acceptable entre le démantèlement des sociétés multinationales et la centralisation complète de leurs décisions au niveau de la maison-mère. Certaines sociétés multinationales s'organisent de cette façon et s'en trouvent bien car un certain degré de décentralisation entraîne beaucoup d'avantages.

Mais d'autres ont une politique toute différente. Il arrive par exemple que le directeur européen d'une filiale de société américaine reçoive des Etats-Unis un télégramme lui indiquant individuellement - par leur numéro matricule - les personnes à licencier dans l'entreprise dont il a la charge.
Il est clair que de telles pratiques sont absolument inadmissibles tant pour le personnel que pour le directeur qui se trouve réduit au rôle de boîte aux lettres. Mais lorsqu'on se demande comment contrecarrer efficacement de tels procédés dictatoriaux on retombe sur le problème de l'interlocuteur valable...

Un problème connexe à celui de l'autonomie des filiales se pose au sujet de la nationalité des personnes appelées à faire partie du Conseil d'Administration et de la direction non de la maison-mère mais de la filiale elle-même. Certaines sociétés multinationales évincent systématiquement des postes de direction les candidats qui n'ont pas la nationalité de la maison mère. On peut admettre que ce ne soit pas par chauvinisme mais pour des raisons de commodité au moins à court terme. Une telle situation n'en est pas moins très fâcheuse, dommageable et humiliante pour le pays d'implantation de la filiale. Une réaction efficace suppose toutefois à nouveau l'existence d'un interlocuteur valable. Peut-être les Etats de la Communauté européenne arriveront-ils un jour à constituer un front commun devant un problème comme celui-là; mais combien de temps leur faudra-t-il pour y parvenir?

x

x x

Les problèmes internes aux sociétés multinationales sont surtout d'ordre social; ils intéressent de nombreux européens et dès lors aussi leurs gouvernements. Mais l'existence de ces sociétés pose ou accentue en outre certains problèmes de politique économique ou de politique tout court Il vaut la peine d'en décrire quelques-uns parmi les plus importants.

Un premier problème concerne le ou plutôt les marchés de capitaux. Les clauses du Traité de Rome relatives à la liberté de transfert des capitaux ont été plus ou moins bien respectées mais il ne s'est pas constitué un marché européen des capitaux. En effet, les monnaies nationales sont restées non seulement distinctes mais aussi susceptibles de changer de valeur les unes par rapport aux autres; de plus les règlements relatifs aux émissions d'actions ou d'obligations n'ont pas été unifiés . Le Traité de Rome ne le prévoyait d'ailleurs pas. Or c'est là une inconséquence car l'un des objectifs du Traité était de favoriser un changement de dimension d'entreprises appelées désormais à desservir un marché continental et non plus national. Les besoins de financement des entreprises devaient en bonne logique s'accroître proportionnellement; il était donc prévisible que les marchés de capitaux nationaux deviendraient un jour trop étroits par rapport aux besoins des entreprises. Ce jour est arrivé plus tôt que prévu parce que les filiales des sociétés multinationales, surtout américaines, se sont mises d'emblée à la dimension économique du Continent.

L'absence d'un marché européen des capitaux a alors été palliée par la constitution du marché des euro-devises principalement celui des euro-dollars.

Il est bien connu que le développement de ce phénomène a été facilité par l'existence de l'étalon de change-or et les déficits récurrents de la balance des paiements américaine.

L'inconvénient manifeste du système est que le niveau des taux d'intérêts sur le marché des euro-dollars -- qui fait fonction de marché des capitaux de l'Europe - se trouve sous l'influence directe des décisions du Federal Reserve Board lequel agit en considération de l'état de la conjoncture américaine et non de celle de l'Europe. Il est vrai que les banques centrales européennes peuvent aussi agir en achetant ou en vendant des euro-dollars. Mais elles ne peuvent le faire efficacement que si elles interviennent de concert, surtout si le Federal Reserve Board suit une politique opposée à la leur. Le paradoxe est donc que les banques centrales européennes se trouvent en présence d'un marché des capitaux américains et sur lequel elles ne peuvent influencer les taux d'intérêt qu'en contrecarrant éventuellement l'action du Federal Reserve Board. Qui donc pourrait considérer comme normale une situation dans laquelle plusieurs banques centrales sont intéressées à la régularisation d'un même marché des capitaux?

Il ne faut certes pas dramatiser les choses. Dans un univers où existe un certain degré de liberté des transactions, les marchés financiers ne fonctionnent pas en circuit fermé et les politiques monétaires des divers Etats s'influencent réciproquement.

Cette interdépendance n'est pas un problème nouveau; ce ne sont pas les sociétés multinationales qui l'ont fait naître. Elles ont seulement contribué à lui donner un aspect nouveau, à savoir le détour par la monnaie d'un pays tiers pour financer des investissements européens (par leur localisation) au moyen de capitaux appartenant bien souvent à des Européens. Au surplus, elles ne sont nullement en défaut; en recherchant les moyens de financement les moins onéreux une entreprise ne fait qu'exercer son droit le plus strict. On ne peut davatage leur faire grief de déplacer leurs liquidités de manière à se prémunir contre les variations des taux de change. Les entreprises "nationales" ne font pas autrement quand elles le peuvent.

Tout au plus pourrait-on prétendre (encore est-ce à prouver) que les opérations financières ou de trésorerie des entreprises multinationales sont susceptibles d'atteindre une si grande ampleur que les autorités monétaires nationales manqueraient éventuellement de moyens pour s'acquitter efficacement de leur fonction de régulatrices des marchés monétaires. A supposer que cela soit vrai, il serait seulement prouvé que les autorités monétaires nationales n'ont pas entre elles des arrangements adéquats ou encore que l'union monétaire est le corollaire normal de l'unification des biens et services. Si l'on estime prématuré l'établissement de l'union monétaire - il y a peut-être de bonnes raisons à l'appui de cette opinion - alors il faut se résoudre à vivre provisoirement d'expédients.

Un autre problème souvent évoqué à propos des sociétés multinationales est celui de l'évasion fiscale. C'est vrai que ces sociétés peuvent assez aisément s'arranger pour que les bénéfices apparaissent dans telle filiale plutôt que dans telle autre et exploiter ainsi les disparités des régimes fiscaux entre pays. Ce problème a déjà été abordé plus haut sous son aspect social. En ce qui concerne l'aspect fiscal deux remarques paraissent s'imposer. D'abord les sociétés multinationales ne sont pas les seules à se livrer à ce genre de sport. Tanger a joué le rôle de paradis fiscal bien avant qu'il fut question des sociétés multinationales à ce propos. Celles-ci bénéficient seulement de plus de facilité pour accéder aux paradis fiscaux en raison de la multiplicité de leurs implantations. Le deuxième remarque est qu'il y a quelque manque de logique à se plaindre de l'évasion fiscale dans le cas de sociétés auxquelles on n'hésite pas à accorder généreusement des remises d'impôts exorbitantes, qui ne sont autre chose qu'une forme légalisée d'évasion lorsqu'il s'agit d'attirer leurs investissements.

Ceci dit il n'en va pas moins que l'évasion fiscale, légalisée ou non, est une chose malsaine à laquelle il faudrait porter remède. Que faire cependant pour y arriver sinon constituer en face des sociétés multinationales- et des autres - un pouvoir capable de se faire respecter.
C'est de nouveau le problème de l'interlocuteur valable. Sans doute la constitution de sociétés européennes acheminerait-elle vers une solution. Ces sociétés européennes relèveraient en effet d'un pouvoir fiscal communautaire auquel son ubiquité géographique donnerait un "bargaining power" et une efficacité qui est hors de la portée des fiscs nationaux d'aujourd'hui.

Le problème resterait toutefois sans solution pour les entreprises qui ne prendraient pas la forme juridique de société européenne.
Comment constituer l'interlocuteur valable en ce qui les concerne?
Peut-on envisager l'hypothèse d'une plus grande vigilance des fiscs nationaux? Peut-être. Encore faudrait-il qu'une instance juridictionnelle commune puisse départager les contestants dans le cas où les fiscs nationaux prendraient des décisions contradictoires. Imaginons par exemple qu'une transaction ait lieu entre deux filiales d'un même groupe, la filiale A située dans le pays X fournissant à la filiale B située dans le pays Y. Il peut très bien arriver que le fisc du pays X estime que le prix p de la fourniture a été sous-évalué tandis que le fisc du pays Y estimerait qu'il a été surévalué.
Bien évidemment les deux fiscs ne peuvent pas avoir raison en même temps.
On voit par cet exemple qu'une juridiction unique devrait trancher, du moins en dernier ressort, tous les conflits relatifs à des transferts "artificiels" de bénéfices d'un pays de la Communauté à un autre. Logiquement, cette même juridiction devrait avoir compétence en ce qui concerne les transferts vers les pays tiers sinon des arrangements triangulaires permettraient à ce genre d'évasion fiscale de se perpétuer.

D'autres problèmes encore se posent, non du fait de l'existence de sociétés multinationales comme telles, mais parce que la plupart d'entre elles étant d'origine américaine, elles ont aux Etats-Unis une grande sinon la plus grande partie de leurs intérêts et parce que leurs dirigeants sont citoyens américains. Cette double raison fait qu'elles doivent éventuellement s'incliner devant les décisions du gouvernement des Etats-Unis même s'il en

résulte des conséquences jugées regrettables en Europe. C'est ainsi que le gouvernement de Washington a pu, par une décision unilatérale, non seulement interdire aux maisons-mères de transférer des capitaux vers leurs filiales mais encore les contraindre à rapatrier en Amérique les bénéfices de celles-ci. C'est ainsi encore que les filiales européennes des sociétés multinationales américaines sont en fait soumises à la politique américaine en ce qui concerne les exportations vers les pays de l'Est.

Que les européens s'inquiètent de cet état de choses n'a rien d'anormal. Il s'agit en effet d'un empiètement de la souveraineté américaine sur leur propre territoire. Mais à supposer qu'on veuille changer la situation, comment s'y prendre?

A la limite, on pourrait imaginer une politique européenne de blocage, voire de refoulement des investissements américains . Mais le prix à payer en termes de ralentissement du rythme d'expansion économique et en termes de détérioration des balances de paiement et de chômage serait considérable; probablement hors de proportion avec l'importance du résultat espéré. La plupart des gens sensés jugeront sans doute qu'il vaut mieux "avoir" des entreprises exposées aux pressions politiques du gouvernement américain que de ne pas les "avoir" du tout. Encore faudrait-il en vue d'un blocage ou d'un refoulement que tous les Etats de la Communauté agissent de concert sous peine de voir une telle politique s'écrouler au bout de peu de temps.

Mais si une politique durablement concertée était possible une solution moins radicale et moins désastreuse au point de vue économique pourrait être envisagée. Unis par un centre de décision commum,les Etats européens auraient des chances de faire accepter par le gouvernement américain le principe de l'autonomie des filiales européennes des sociétés américaines. Ils pourraient au besoin appuyer cette revendication de menaces de représailles par exemple sous forme d'amendes, qui devraient être prises au sérieux.

Le même principe de solution pourrait s'appliquer à tous les cas possibles d'immixion des pouvoirs publics américains dans le fonctionnement des filiales des sociétés américaines en Europe : priorité éventuelle d'approvisionnement aux usines implantées aux Etats-Unis par rapport aux usines situées en Europe en cas de crise politique entraînant une cessation partielle des livraisons de pétrole brut ou encore priorité d'emploi en cas de récession ou encore décisions du département américain de la Justice en matière de législation anti-trust comportant des conséquences en Europe. En pareils cas comme en d'autres encore qu'on pourrait imaginer, ce qui importe aux Européens c'est de faire reconnaître que les établissements américains en Europe ne sont pas de simples succursales mais des filiales jouissant d'une autonomie réelle quoique limitée et soumise, en territoire européen, à une souveraineté européenne.

Il n'est pas nécessaire pour cela de provoquer un démantèlement des sociétés multinationales. En gros, il suffit d'obtenir que les filiales soient seules responsables de leurs décisions de gestion courante en

matière d'emploi, de production et de prix, les décisions touchant à la stratégie d'entreprises par exemple l'orientation de la recherche, les investissements importants, le lancement d'un nouveau produit restant réservés à la maison mère. Beaucoup de sociétés importantes sont déjà organisées approximativement suivant ce principe ; les divers établissements qui dépendent d'elles sont traités comme autant de "centres de profit" autonomes.

Vis-à-vis du gouvernement des Etats-Unis il s'agit de faire admettre que la souveraineté américaine ne s'exerce pas en territoire européen, même de façon indirecte par la voie de pressions exercées sur les entreprises qui ont des filiales en Europe.

Enfin, il faut mettre les sociétés multinationales hors d'état de jouer des souverainetés européennes les unes contre les autres et, pour commencer, cesser de les y encourager par une escalade des aides qui doit souvent les mettre en posture délicate bien qu'elles y trouvent de grands avantages tandis qu'elle est indigne des européens et humiliante pour eux.

Ces revendications sont légitimes mais pour les faire aboutir il n'y a pas d'autre moyen que de constituer en face des sociétés multinationales et du gouvernement américain un interlocuteur valable c'est-à-dire un pouvoir compensateur (countervailing power) efficace, capable de se faire entendre en faisant valoir des arguments convaincants. Pour y arriver, il n'y a pas d'autre chemin que l'union sous une forme ou sous une autre.

Peut-être faudrait-il aussi, car tout se tient, que les Européens se décident à prendre sérieusement en charge leurs dépenses communes. Il est en effet dificile de discuter sur un pied de réelle égalité avec un protecteur indispensable. Mais ceci est une autre histoire.

CONCLUSIONS

Au terme de cet effort de réflexion, il semble qu'on puisse tirer quelques conclusions relativement bien assurées.

Tout d'abord les sociétés multinationales sont des instruments d'une incomparable efficacité du point de vue de l'innovation et de l'expansion économique. Elles sont,sans aucun doute possible, une des grandes "inventions" de ce siècle. Leur extraordinaire développement depuis vingt ans s'explique d'ailleurs en partie par le fait que leurs dirigeants ont su mettre à profit les nouveaux moyens de transport, de télécommunication et de traitement de l'information que le progrès technique a rendu disponible . Par ce biais, le développement des sociétés multinationales s'intègre dans le contexte technico-culturel contemporain dont il apparaît inséparable. Prenant appui sur ces nouvelles techniques leurs dirigeants ont réussi, partout où on les a laissé faire, à surmonter l'obstacle de la complexité inhérente à la gestion efficace d'unités de production, de commercialisation et même de recherche scientifique dispersées de par le monde et à réunir dans ces ensembles des hommes de toute race, de toute langue et de toute culture. C'est là un exploit qui reste remarquable même si la réalisation en demeure imparfaite à bien des égards.

C'est aussi selon toute vraisemblance un des éléments constitutifs de la mutation économique sociale culturelle et politique de notre temps. Il est douteux qu'on puisse refuser la société multinationale sans refuser la mutation dans son ensemble. Ceci est possible, certes, car il n'y a pas de déterminisme historique. Mais manquer un rendez-vous de l'histoire est une décision lourde de conséquences. L'exemple de la Renaissance mérite à cet égard d'être profondément médité. L'Allemagne et l'Italie n'ont pu, à cette époque constituer leur unité nationale. Ces deux pays en ont gravement souffert du point de vue de leur influence politique, de leur prospérité économique et du rayonnement de leur culture.

Si l'Europe veut éviter un sort semblable dans les prochaines décennies, il faut qu'elle ait le courage de faire face aux problèmes qui se posent en ce qui concerne les sociétés multinationales comme dans les autres domaines. Qu'elle se garde surtout de l'illusion dont la plupart des manuels d'histoire sont encore le véhicule, à savoir que l'histoire s'est achevée avec l'avènement des Etats nationaux. L'histoire ne s'arrêtera pas avant que l'homme ait cessé de chercher et de découvrir. Comme l'humanité contemporaine cherche et découvre plus que jamais auparavant, il n'y a aucune raison de penser que les Etats nationaux marquentle terme de l'évolution politique de l'humanité. Ils n'en marquent qu'une phase au même titre que le miracle grec, la paix romaine ou la "République chrétienne" au Moyen-Age.

Une autre leçon de l'histoire et en particulier de celle de la Renaissance est que les mutations scientifiques, techniques, sociales, religieuses, économiques culturelles et politiques ne sont pas indépendantes mais s'influencent mutuellement. Il y a sans doute divers moyens d'y faire face mais il est périlleux et, à la limite, impossible d'accepter les unes tout en refusant les autres.

Précisément l'analyse des problèmes concrets que soulève l'existence des sociétés multinationales ramène toujours à la question de l'interlocuteur valable que ce soit dans le domaine social ou dans le domaine politique. Avec l'avènement des sociétés multinationales, les structures économiques se sont mises sur une nouvelle "longueur d'ondes" à laquelle ne correspondent plus les structures sociales et politiques de l'Europe. Au jugement de l'histoire ce sont les structures qui refusent d'évoluer qui ont le dessous à long terme.

Reste à savoir comment faire évoluer les structures sociales et politiques de l'Europe pour qu'elles restent à la hauteur de leurs responsabilités. Cette question dépasse le cadre de ce rapport et la compétence de son auteur. Il s'en faut d'ailleurs que la question surgisse seulement du phénomènes des sociétés multinationales. Pour la poser dans toute son ampleur, il faudrait dire : comment l'Europe peut-elle encore tenir son rang et rester fidèle à ce que ses traditions ont de meilleur pour elle et pour l'humanité à l'heure de l'hégémonie des Etats continentaux?

Il est clair qu'une telle adaptation demande du temps et de la patience. Comme dit le proverbe il convient de "se hâter lentement" et comme dit un autre proverbe "plus font patience et longueur de temps que force ni que rage". Mais tout de même prenons garde de ne pas arriver trop tard.

———————————— Janvier 1972.

(8)

CONFERENCE
"INDUSTRIE ET SOCIETE
DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"

VENISE - 20, 22 avril 1972

LA COMMUNAUTE DANS LE MONDE

SYNTHESE
du Président du Groupe III
M. LE PORTZ Président de la
Banque Européenne d'Investissement

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Il est difficile de résumer en quelques mots les débats du groupe 3 qui, sous le titre général "La Communauté dans le monde" englobait des sujets aussi riches et aussi divers que le développement technologique, l'internationalisation des entreprises et l'industrialisation du Tiers Monde. De très nombreuses observations ont été présentées, toutes très stimulantes. Il ne me sera possible d'en retracer que les traits les plus généraux et cela de façon, malheureusement, très sommaire.

Le thème auquel le groupe n° 3 a consacré le débat le plus considérable a été l'entreprise multinationale. Cela n'a rien d'étonnant, puisque l'entreprise est dans notre société le foyer privilégié où naît le développement économique et où s'expriment les tensions sociales. Le progrès des communications, le perfectionnement des méthodes de gestion mais aussi la création même du marché commun ont amené naturellement et récemment un développement sans précédent de l'activité internationale des entreprises.

Les sociétés multinationales, entendues au sens d'entreprises qui exercent de façon permanente dans divers pays des activités dont elles assurent la coordination, occupent une place de plus en plus importante dans notre vie économique et sociale. L'ensemble des rapporteurs et des intervenants a admis le caractère naturel de ce développement dans notre société actuelle, mais ils ont constaté en même temps le décalage entre cette évolution transcendant les frontières nationales et le maintien au niveau national des structures fondamentales de notre vie politique et syndicale, et ont souligné les tensions que ce décalage ne peut manquer d'entraîner.

A partir de cette constatation les représentants des travailleurs ont exprimé de nombreuses critiques vis-à-vis de ces sociétés ainsi que la méfiance fondamentale que leur inspire la possibilité pour de telles entreprises d'abuser de leur puissance, de se soustraire aux impératifs politiques des pays d'accueil, et de ne pas permettre aux forces syndicales de remplir leur rôle, non seulement en matière salariale mais plus fondamentalement pour assurer une véritable participation des travailleurs à la préparation des décisions importantes pour la vie même de l'entreprise. Pour beaucoup d'entre eux il convient au minimum de créer rapidement des structures syndicales adaptées à cette dimension nouvelle de la vie économique. Pour les dirigeants des grandes entreprises, au contraire, l'apparition et le développement des entreprises multinationales sont considérés comme un des facteurs les plus positifs du progrès économique. Le problème qu'elles soulèvent est essentiellement dû au fait que ce sont elles qui sont en avance sur les autres structures. Ils souhaitent donc un ajustement approprié du cadre légal, fiscal et syndical dans lequel opèrent les entreprises, afin d'assurer une harmonie qui fait actuellement défaut entre elles et leur environnement.

Les suggestions pratiques ont porté essentiellement :

En premier lieu sur la suppression véritable des doubles impositions et des discriminations fiscales. Une voie pour y parvenir pourrait être la création d'une instance d'arbitrage fiscal au niveau européen.

En second lieu sur le développement d'un véritable marché européen des capitaux.

En troisième lieu sur la mise en oeuvre de l'Union économique et monétaire conduisant le plus rapidement possible à des cours de change fixes entre monnaies européennes.

D'autre part, les dirigeants des entreprises multinationales ont souligné la nécessité absolue pour ces sociétés de s'intégrer au maximum dans les structures du pays d'accueil. Ils rejettent

l'accusation de violer les intérêts de ces pays; ils considèrent au contraire qu'un examen objectif des faits montre que ces entreprises sont particulièrement soucieuses de respecter toutes les obligations et même les simples recommandations émanant des autorités locales.

Afin de contribuer davantage encore à cette intégration, certains représentants des sociétés multinationales proposent de recourir plus que par le passé à des formules telles que le développement de filiale faisant largement appel à la gestion, aux capitaux, et au "management" disponibles dans le pays d'accueil dans les pays industrialisés, et aux "joint ventures" pouvant associer l'Etat et les banques locales de développement dans les pays d'outre-mer. Dans le cadre de leurs relations industrielles, les représentants de ces sociétés se déclarent désireux de développer le dialogue à tous les niveaux et souhaitent que leurs partenaires sociaux établissent des structures adaptées à la conduite d'un tel dialogue. Dans un tel cadre il ne paraît pas impensable d'imaginer la rédaction d'accords collectifs à différents niveaux, accords qui seraient négociés entre syndicats et entreprises.

L'ensemble des rapporteurs et des intervenants a souligné la nécessité absolue de progresser vers le renforcement des structures européennes, afin de donner aux sociétés multinationales, à l'échelon de l'Europe, les interlocuteurs valables et également afin de permettre aux organisations européennes de négocier efficacement avec les Gouvernements extérieurs à l'Europe qui contrôlent les sièges centraux de sociétés opérant en Europe. Un tel renforcement des structures paraît à tous indispensable pour éviter que l'économie européenne ne puisse être victime de discriminations dans son activité internationale.

Enfin, deux propositions fondamentales ont été à plusieurs reprises affirmées. Le première est qu'une entreprise exerçant une activité importante dans plusieurs pays ne peut connaître un équilibre durable que si elle associe à sa gestion centrale des cadres dirigeants

venant de ces différents pays et que la préparation de ces cadres est une tâche importante de l'enseignement dans l'Europe d'aujourd'hui. La seconde est la nécessité de favoriser la constitution d'un plus grand nombre de sociétés "transnationales" à direction et capitaux proprement européens, afin de créer les contrepoids nécessaires aux sociétés multinationales d'origine extra-européenne.

*

* *

Après l'entreprise multinationale, c'est l'industrialisation des pays en voie de développement qui a occupé les débats les plus importants du groupe. Il a été unanimement rappelé que l'objectif général d'une répartition plus équitable des productions et du bien-être à l'échelle mondiale postule que les pays en voie de développement puissent s'industrialiser à une échelle suffisante.

Plusieurs intervenants ont rappelé que l'industrialisation n'est cependant pas une panacée, qu'elle n'est qu'un des instruments, important certes, dont disposent ces pays pour relever leur niveau de production et de vie. On a rappelé que l'effort de développement doit porter sur l'ensemble des secteurs et, en particulier, sur l'agriculture dont la modernisation conditionne étroitement le potentiel de développement industriel du tiers monde. Tout compte fait cependant, pour des raisons, aussi bien politiques, psychologiques et sociales qu'économiques, l'industrialisation occupe une place privilegiée dans les préoccupations des nations du tiers monde et constitue une nécessité objective de leur évolution.

Il a été souligné que la politique communautaire à l'égard des pays en voie de développement doit s'inspirer des objectifs de développement économique, social et culturel de ces pays. Les mesures qui sont prises en faveur de ces pays devraient avoir des répercussions directes sur le progrès social de leurs populations, et des conditions précises devraient être mises

à l'octroi d'avantages aux investissements privés, afin que ceux-ci répondent aux exigences de développement social des pays d'accueil et soient conformes aux recommandations et résolutions de l'O.I.T. en matière de conditions du travail et de sécurité sociale.

Un certain nombre de recommandations spécifiques ont été présentées.

Dans le domaine de l'aide financière à l'industrialisation, on a souligné en premier lieu, la part difficilement remplaçable de l'apport de capitaux privés lié à une entreprise introduisant dans un pays la technologie nécessaire, et on a souligné corrélativement l'importance et l'intérêt d'une garantie aux investissements privés qui serait donné non plus au plan national, mais au plan mondial ou au plan communautaire. En second lieu, on a souligné le recours toujours grandissant aux crédits privés à l'exportation, dont le rôle a été souvent fécond mais qui contribue à l'accroissement rapide et inquiétant de l'endettement des pays en voie de développement, et même parfois à l'implantation d'industries propres à appauvrir le pays d'accueil.

Dans le domaine de l'aide intellectuelle, deux possibilités importantes pour le progrès du développement ont fait l'objet d'une mention particulière. La première est le financement, par l'aide publique, d'études de pré-investissement dans le domaine industriel. La seconde est l'extension de la formation professionnelle, en particulier au bénéfice des techniciens supérieurs et des cadres de direction des pays d'accueil. Dans ce dernier domaine, un champ d'action pourrait s'ouvrir pour la Communauté si le Fonds Social Européen intervenait particulièrement pour la formation des travailleurs immigrés en Europe en provenance des pays en voie de développement.

Les recommandations relatives aux interventions relevant du domaine commercial concernent notamment la libération progressive de la politique d'importation de la Communauté, et le développement graduel du système des préférences généralisées en fonction de l'ensemble des pays en voie de développement. On a cependant noté à cet égard, qu'il importait que l'ensemble des pays industrialisés suivent l'exemple de la Communauté, qui a mis en oeuvre unilatéralement de telles préférences dès l'année 1971. Au stade actuel néanmoins des réserves tendant à préserver les liens privilégiés avec les Etats africains et malgaches associés à la Communauté ont été exprimés.

Il a été reconnu que cette industrialisation du tiers monde est aujourd'hui à un tournant essentiel de son évolution.

En effet, la nature des ensembles industriels qui se créent aujourd'hui dans le tiers monde commence à connaître une mutation profonde. Après l'industrie de substitution aux importations, après l'industrie de valorisation des produits du sol et du sous-sol, qui toutes deux connaissent des limites inéluctables, le développement d'industries d'exportation, liées notamment à la différence du coût de la main-d'oeuvre, paraît aujourd'hui une possibilité réelle. De telles industries ne peuvent, bien entendu, se créer que là où les conditions d'obtention d'une qualité rigoureuse à des prix permettant l'exportation peuvent être réalisées. Sans doute, ces possibilités intéressent aujourd'hui plus l'Asie que l'Afrique ; mais, en Afrique également, elles paraissent commencer à ouvrir la voie à un développement très prometteur, si les pays développés apportent à leur réalisation une aide efficace. Mais un tel développement pose à nos pays développés des problèmes qu'il est nécessaire d'affronter.

Il a été reconnu que l'industrialisation du tiers monde par l'exportation des produits manufacturés vers les pays développés et la libéralisation corrélative de la politique commerciale de ces pays pourrait avoir comme corrélaire l'accélération du processus de transformation des structures industrielles de notre Communauté.

De même, qu'il paraît hypocrite de poser l'adaptation de nos structures internes comme préalable à l'ouverture des marchés, il paraît imprudent d'ouvrir les marchés européens à tous les produits industriels du tiers monde sans limitation, sans préparer en même temps des adaptations nécessaires. A cet égard, deux orientations ont été soulignées. D'une part, la Communauté ne devrait pas encourager en Europe le développement excessif des activités industrielles à trop forte intensité de travail, ni celles qui pourraient être compétitives sur le marché mondial grâce à un recours intensif au capital lorsque ces activités peuvent également être développées dans les pays en voie de développement sur la base d'un processus de production recourant plus intensivement au facteur travail. D'autre part, afin d'éviter que les travailleurs ne soient victimes des inéluctables transformations structurelles à l'intérieur de la Communauté, la Communauté devrait développer une politique de formation professionnelle

susceptible de faciliter la mobilité sectorielle des travailleurs, ainsi qu'une politique sociale permettant à la collectivité de prendre en charge les coûts individuels de la mobilité géographique des travailleurs lorsque celle-ci serait inévitable. A l'élaboration d'une telle politique, les organisations de travailleurs doivent être, bien entendu, pleinement associées.

*

* *

Le troisième thème de discussion du groupe a été la politique de développement technologique. Les débats, où se sont exprimées diverses tendances, ont généralement conduit à une remise en question assez profonde des politiques suivies dans la Communauté pendant un certain nombre d'années.

Un accord assez général a pu être établi sur la proposition qu'une politique technologique visant à l'autarcie de la Communauté, n'est pas viable. La Communauté, ont affirmé la plupart des intervenants, doit au contraire mener une politique d'ouverture et de coopération fondée, bien entendu, sur d'importants efforts propres en matière de développement technologique, mais sans se refuser à une coopération étroite avec le reste du monde.

Au-delà de cet accord de principe, des tendances non entièrement convergentes se sont fait jour en ce qui concerne les directions à suivre pour l'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique de développement technologique au sein de la Communauté.

Selon une première tendance, l'objectif essentiel à atteindre est le développement des applications concrètes de la technologie : il n'y a pas de politique technologique en soi, la technologie n'est qu'un aspect et un instrument au service des politiques industrielles, sociales et autres. L'essentiel n'est donc pas d'élaborer des projets de recherches à réaliser en commun mais de définir les problèmes importants pour la politique de développement européenne, et la contribution de la technologie à la solution de ces problèmes s'ensuivra naturellement. En conséquence, la définition de politiques sectorielles apparaît comme un préalable à toutes décisions en ce qui concerne la mise en oeuvre de programmes technologiques communautaires et à fortiori en ce qui concerne la création d'institutions spécifiques communautaires.

De ces principes de base, les conclusions pratiques suivantes peuvent être déduites aux yeux de défenseurs de cette tendance. Tout d'abord, le principal stimulant à l'innovation technologique réside

dans le développement même du Marché commun, par l'élimination des dernières entraves à la circulation des produits et des hommes, le perfectionnement du droit des sociétés commerciales, la création d'un brevet européen, le développement de la standardisation et l'internationalisation des marchés publics.

En second lieu il existe néanmoins des domaines spécifiques où une politique communautaire doit être développée, bien que ses instruments puissent varier considérablement d'un secteur à l'autre. Les deux domaines privilégiés sont l'industrie aérospatiale et l'industrie de l'informatique, en raison de l'importance des unités de recherche à mettre en oeuvre, qui appelle une concentration des efforts, notamment dans le cadre d'une politique européenne coordonnée en matière des commandes publiques. Une coopération plus étroite pourrait d'autre part être instaurée entre services publics des pays européens, notamment en matière de technologie des transports, des télécommunications et de l'énergie. La formule de l'entreprise commune proposée par la Commission pourrait être un instrument utile à cet égard.

En troisième lieu, pour un certain nombre de technologies intermédiaires par exemple la technologie des matériaux et de la corrosion, des programmes de recherches, financées au niveau communautaire, pourraient s'avérer utiles.

Enfin, la proposition de la Commission visant la création de contrats communautaires de développement industriel présente un intérêt certain pour soutenir les efforts de l'industrie européenne concernant la mise au point pré-commerciale de nouveaux produits ou procédés. La diffusion des connaissances est essentielle au progrès de la technologie; la mise en oeuvre du Marché commun et les mesures déjà suggérées en sont des facteurs essentiels. En outre une action spécifique au niveau communautaire favorisant la collaboration entre Centres de documentation, et au besoin la création de Centres spécialisés, devrait être engagée.

Pour une seconde tendance, la recherche et le développement technologique constituent un domaine spécifique de la politique communautaire ; ce domaine est essentiel si l'Europe veut surmonter les handicaps résultant de sa situation particulière. Le problème le plus important est de définir les objectifs d'une telle politique. Deux voies différentes ont été proposées à cet égard. Pour les uns, le seul moyen d'arriver à définir les objectifs concrets réside dans l'application massive de l'analyse par système comportant l'emploi de méthodes mathématiques poussées. Ces méthodes devraient être mises en oeuvre par des équipes multidisciplinaires internationales, qui doivent atteindre une masse critique de plusieurs milliers de personnes, ce qui limite le nombre de ces équipes à créer en Europe.

Dès maintenant, un certain nombre de domaines peuvent être discernés comme l'objet privilégié de ce travail d'analyse ; l'approvisionnement de l'Europe en matières premières et en énergie, les communications européennes de l'aménagement du territoire européen. Mais d'autres domaines plus généraux sont peut être encore plus importants pour l'avenir européen, et spécialement la détermination des besoins collectifs à moyen et à long terme. C'est notamment pour des objectifs aussi ambitieux, que les tenants de ces thèses considèrent comme fondamentaux, que l'utilisation de centres d'études polyvalents du développement peut prendre toute son importance.

Pour d'autres, l'économie doit être subordonnée aux politiques.

Il ne peut y avoir de place en Europe pour les technostructures dominant la Société. Le progrès technologique ayant eu comme conséquence un déséquilibre entre les besoins individuels et les besoins collectifs et sociaux non encore satisfaits, la politique communautaire doit dorénavant se fixer comme objectif de remédier à cette situation qui provient de l'absence d'une programmation cohérente.

La politique de développement communautaire doit conduire essentiellement au progrès social.

Les propositions faites par la Commission pour la réalisation d'une politique de recherche et de développement au niveau communautaire, peuvent être acceptées, dans la mesure où elles tiennent compte de ces exigences sociales. Il s'ensuit que des mécanismes de programmation et des instruments

de financement doivent être créés au niveau communautaire. L'action communautaire peut être poursuivie dans les domaines où elle a déjà été engagée, (nucléaire, informatique, télécommunications, nouveaux moyens de transport, océanographie, météorologie, matériaux et lutte contre les nuisances). Mais d'autres domaines d'actions devraient être ajoutés : urbanisme et habitat, conditions et organisation du travail, etc... L'élargissement de l'action communautaire en matière d'information et de documentation est également très désirable.

*

* *

Monsieur le Président, je ne voudrais pas conclure ce rapport sans souligner tout spécialement l'importance que tous les intervenants ont attaché au cours des débats à tous les aspects de ce que l'on peut appeler généralement l'impératif de la démocratie. Tous ont insisté avec force sur la nécessité absolue de mettre l'indispensable développement économique au service de la politique, entendue comme le bien de la Communauté définie démocratiquement par la volonté des citoyens, ainsi que sur la nécessité non moins absolue d'éviter que notre société ne soit dominée par ses technostructures.

On a insisté beaucoup au cours de ces débats sur les implications de ce principe, et notamment : en premier lieu sur la finalité du développement industriel et technique, aussi bien dans notre Communauté que dans les pays qu'elle aide, finalité qui doit se traduire prioritairement par le relèvement du niveau de vie du plus grand nombre et l'amélioration de la qualité de vie.

En second lieu, sur l'objet même du développement et des études technologiques le concernant qui doivent non seulement s'appliquer aux outils de production de biens et de services, mais aussi aux infrastructures et aux méthodes du développement social et humain et plus généralement à la prévision générale de l'avenir de notre société et à la détermination des lois de son évolution.

En troisième lieu, sur le renforcement des structures d'organisation des partenaires sociaux, nécessaire à l'établissement de dialogues réalistes et équilibrés.

En dernier lieu, enfin, sur les Institutions de la Communauté elle-même et en particulier sur les structures et le fonctionnement de ses organes d'information, de consultation, de préparation de décisions et de contrôle.

De l'avis de tous les participants c'est seulement une concertation, à tous les échelons, des forces vives de l'Europe, dans un esprit démocratique, qui d'une part permettra de résoudre les tensions qu'aggravent aujourd'hui le rythme accéléré des mutations nécessaires au progrès et que d'autre part pourront être reconciliées notre société et notre industrie pour le plus grand bien commun. Je vous remercie, Monsieur le Président.

9

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapports n° 2

LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL DE LA COMMUNAUTÉ

PROBLÈMES ET PERSPECTIVES

Rapporteurs

R. Lombardi
G. Ventejol
J. Boissonnat

Conférence «Industrie et société dans la Communauté européenne»
Venise 1972

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapports n° 2

LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL DE LA COMMUNAUTÉ

PROBLÈMES ET PERSPECTIVES

Rapporteurs

R. Lombardi
G. Ventejol
J. Boissonnat

III/50/72-IS/23/22/29-F

Conférence « Industrie et société dans la Communauté européenne »
Venise 1972

CONFERENCE

"INDUSTRIE ET SOCIETE

DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"

RAPPORT N° 2

LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL DE LA COMMUNAUTE

PROBLEMES ET PERSPECTIVES

par

R. LOMBARDI

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

VENISE - 1972

LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL DE LA COMMUNAUTE'

PROBLEMES ET PERSPECTIVES

par R. LOMBARDI

Avant-propos

Il y a vingt-sept ans, ces jours-ci précisément, se terminait la deuxième guerre mondiale. La fin du conflit trouvait les pays européens exténués, les structures civiles à peu près inexistantes, les usines détruites. Il fallait recommencer à zéro. D'autre part, la volonté de reconstruction apparaissait paralysée par une crise de découragement et de défiance. Une grande partie des populations souffrait encore d'un passé récent, leur attitude était celle de la renonciation, de l'absentéisme, de la protestation passive : "Ohne uns", "sans nous".

La rapidité et les multiples aspects des événements qui se sont succédé, de même que les nouveaux problèmes que dénonce aujourd'hui la société, font que cette époque n'est plus pour nous qu'un lointain souvenir; ils ne peuvent cependant faire oublier l'esprit constructif avec lequel l'industrie surtout répondit et réagit à ce climat, bien compréhensible, de désarroi. Si je m'attarde à évoquer brièvement cette partie récente de notre histoire, c'est parce qu'il me semble juste de souligner le caractère positif et durable du rôle de l'industrie et de ses aspects positifs pour le développement de la société, face aux exigences multiples et variées que cette dernière a fait valoir depuis lors jusqu'à ce jour.

Alors que les structures de la production et de l'industrie, désorientées à l'idée de tout devoir recommencer à zéro, apparaissaient faibles et douteuses, l'entreprise privée européenne comprit, avec beaucoup de courage et de lucidité, que les problèmes de la reconstruction et du développement ne pouvaient être résolus concrètement que dans le cadre d'une politique de coopération économique internationale.

Telle fut l'attitude de l'industrie européenne : elle soutint et favorisa la politique de libéralisation progressive des échanges de marchandises, de services et de capitaux, souscrivant sincèrement à l'institution de l'OECE et de l'Union européenne des paiements. Cette politique représentait une option économique fondamentale et une nouvelle profession de foi dans l'idéal de liberté politique; elle permit à l'industrie de démarrer un processus d'expansion, soutenu par la mobilisation quantitative et qualitative des appareils de production des différents pays. Il s'agissait surtout de produire davantage, à un coût de plus en plus réduit, afin de mettre à la disposition de la collectivité ce qu'elle nécessitait, matériellement et spirituellement, et afin que tous reprissent confiance dans leur propre capacité créatrice et dans leur propre avenir. C'est cela que demandait la société vers la fin des années 40 et dans les années 50. L'industrie répondit à ces exigences, sauvegardant à tout le moins l'une des quatre libertés fondamentales : celle la mettant à l'abri de la nécessité.

Autant elle accueillit favorablement la libéralisation des échanges, autant l'industrie européenne, peut-on même dire, fut l'élément stimulant dans la création des Communautés européennes, qui se développèrent concrètement dans les années 60. Nous étions convaincus que le vaste processus d'harmonisation et de coordination qu'elles auraient suscité allait être profitable non seulement à l'industrie elle-même, mais aussi et surtout au progrès social et civil de tous les pays participants. Nous eûmes alors l'intuition que la mise sur pied d'un seul et grand marché pouvait donner des résultats positifs, mesurables en termes économiques, mais aussi politiques, grâce à la poussée qui en aurait résulté vers l'intégration à tous les niveaux, des pays de la Communauté.

Si l'on tourne le regard vers le passé, qu'il soit lointain ou récent, nous constatons que cet acte de foi s'est trouvé très

exactement confirmé par les faits. Aujourd'hui, la Communauté est en mesure de réduire sensiblement ses propres déséquilibres économiques et sociaux internes. A l'extérieur, elle s'apprête à affronter les besoins croissants en coopération et en intégration, rendus plus pressants par l'évolution des rapports politiques, sociaux et économiques qui caractérisera la coexistence mondiale des années 70.

Je ne sous-estime certes pas les difficultés que ce régime de concurrence ouverte et de compétitivité nécessaire a suscitées à l'industrie des pays libres, encore que la stimulant sur le plan du développement technologique et de la production : les malaises qu'ont connus certaines monnaies, les tensions sur les marchés financiers, les déséquilibres croissants et structurels des balances des paiements de plusieurs pays; les restrictions de change, les récentes manifestations en faveur du protechinnisme et de la limitation des échanges internationaux constituent autant d'exemples de la tendance persisante à restreindre les résultats déjà acquis dans la coopération économique internationale.

Mais ce n'est pas sur ces aspects que j'entends mettre l'accent; mon rapport vise uniquement à souligner la nécessité urgente pour la Communauté de ne pas se borner à défendre les résultats optenu, mais de se tourner vers de nouveaux objectifs.

Nécessité d'une "veritable Communauté"

Les accords conclus en 1971 en vue de la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire de la Communauté et de la mise en oeuvre du III Programme de politique économique commune à moyen terme suivent concrètement cette voie. Je souhaite qu'ils puissent être réellement appliqués dans la pratique.

Mais ce qui à mon sens revêt désormais un caractère particulièrement urgent c'est de transformer au plus vite la Communauté en une "véritable Communauté", au sein de laquelle une politique,

démocratiquement définie et issue de la collaboration de tous sans exception, permettrait une action stratégique en vue de faire face aux problèmes communs, dans l'intérêt de tous et non seulement de quelques particuliers, et d'apporter, dans la nouvelle configuration des équilibres mondiaux, sa civilisation et son expérience propres. Ce n'est qu'en prenant conscience précisément de cette nécessité que les pays de la Communauté pourront mettre en valeur ce qu'ils ont déjà réalisé et, dans le contexte actuel de la situation mondiale, transformer en réalité les résultats qui apparaissent possibles, en écartant les graves dangers que l'on voit d'ores et déjà se dessiner. En d'autres termes, il est indispensable de faire face en priorité et de manière suivie au problème fondamental d'une coordination progressive et judicieuse des politiques économiques et sociales de nos pays, au-dessus et au-delà des aspects purement commerciaux et monétaires.

A cette évolution irréversible, l'entreprise privée est directement et vivement intéressée. Je pense même qu'elle représente la composante sociale le plus qualifiée pour inciter les milieux politiques à prendre conscience de la nécessité, en oeuvrant énergiquement et sans tarder en ce sens, de réaliser cette "réforme" que je n'hésite pas à qualifier d'historique. C'est la réforme qui le plus caracterisera la société de demain. Dans un contexte qui, dans une mesure croissante, montre combien est erroné et dangereux le concept d'autarchie, il serait fallacieux de concevoir les nombreuses réformes qu'exige aujourd'hui la société, dans les étroites limites des frontières nationales. Mais pour que cela soit possible, il importe que toutes les forces sociales se rendent compte que seule une "véritable Communauté" pourra résoudre les innombrables problèmes qui se posent partout à l'heure actuelle.

A cet effet il importe que la Communauté assume une personalité définie et complète si elle veut exprimer une réelle volonté politique. Beaucoup a certes été fait jusqu'ici, mais ce n'est pas suffisant. La Communauté a élaboré des propositions valables et intéressantes sur de vastes thèmes tels que l'unification économique et monétaire, les

relations avec les pays tiers, la politique agricole, sociale et énergétique. Le plus souvent la mise en oeuvre de ces politiques n'a pas été possible et, lorsqu'elle l'a été, elle a donné des résultats partiels et souvent "négatifs". La raison de cet échec est liée au fait évident que seule une "véritable Communauté", capable d'exprimer par la voie de choix démocratiques ne "politique" globale propre, pourra poursuivre une action stratégique dans le cadre de laquelle les diverses politiques particulières et sectorielles trouveront leur équilibre en termes d'harmonisation et de compatibilité.

L'industrie a supporté les conséquences majeures de l'absence d'une telle politique, surtout durant les années 60. Il suffit de penser aux difficultés découlant d'un progrès technologique de plus en plus rapide, de l'accentuation de la concurrence internationale, de la nécessité d'adapter les conditions de compétitivité à la nouvelle dimension des marchés, en l'absence d'un cadre institutionnel qui, par le rapprochement des instruments législatifs, administratifs et réglementaires des différents pays aurait pu aider les entreprises à surmonter les problèmes structurels, économiques, financiers, sociaux et commerciaux en nombre croissant.

Malgré ces difficultés, l'industrie européenne a su faire preuve de qualités, d'un dynamisme et d'une capacité incontestables d'adaptation graduelle aux transformations économiques et sociales; une capacité qui du reste est mise en exergue par l'importante expansion économique et sociale enregistrée par la Communauté et dont l'industrie a été le facteur déterminant.

A l'heure actuelle, l'industrie se trouve en présence d'une réalité nouvelle, d'exigences nouvelles, d'une contestation des systèmes et des valeurs traditionnelles. Des exigences, latentes et longtemps négligées, sont redécouvertes et proposées, parfois irrationnellement mais, en tout état de cause, dans le cadre d'une recherche impétueuse de niveaux de bien-être et de justice plus élevés, que l'humanité croit pouvoir atteindre par le biais d'un meilleur développement et d'une meilleure utilisation des connaissances, des techniques et de ressources disponibles.

Les déséquilibres à éliminer

Ces exigences ont souvent leur origine dans d'anciens déséquilibres dont on ressent davantage aujourd'hui l'incompatibilité avec une situation de progrès plus généralesé et plus diffus. Je songe surtout aux déséquilibres territoriaux, qui doivent être radicalement assainis afin que les populations de vastes régions, notamment les zones périphériques de la Communauté, puissent s'insérer plus équitablement dans le circuit du développement économique général, ces populations pouvant dès lors parvenir elles aussi à ces niveaux plus élevés de bien-être matériel et spirituel auxquels toutes aspirent. D'autres exigences, tout aussi pressantes, sont liées aux conditions d'existence de l'homme dans le contexte industriel et traduisent sa volonté de participer à la définition et à la réalisation du bien commun.

L'entreprise privée est prête à relever ce nouveau défi comme elle a, dans le passé, pris en charge la reconstruction économique et sociale, elle accepte à présent les diverses et plus lourdes responsabilités découlant des exigences de la société industrielle d'aujourd'hui elle a conscience que l'industrie est un instrument au service de la communauté, que la contribution des entreprises au développement de la production et de la technologie est un élément indispensable si l'on veut atteindre les objectifs fondamentaux vers lesquels tend à l'heure actuelle toute société industrialisée.

Dans le même temps, habituée à opérer sur le plan international en termes de concurrence, à concilier de manière réaliste des exigences et des conditions toujours diversifiées et souvent contrastantes, ayant ce goût du risque qui est sa caractéristique propre, l'entreprise privée a d'ores et déjà prévu, plus peut-être par intuition que par calcul, les perspectives de développement et, plus généralement, de développement économique qu'offrirait aux pays européens une transformation radicale des approches traditionnelles, à la fois sur le plan économique, social et culturel.

Mais notre société démocratique est fondée sur un modèle pluraliste, dans lequel le processus commun de développement doit découler de centres décisionnels multiples et coordonnés : il convient donc de ne jamais se laisser tenter par l'autarcie et d'inciter au contraire toutes les composantes de la société, politique, syndicale et intellectuelle, à participer à la solution des problèmes communs.

Dans cette approche, d'aucuns contestent et sous-estiment la fonction de production des ressources. Alors que l'on préconise une répartition différente de celles-ci ainsi qu'une amélioration constante du cadre social et des conditions d'existence, on oublie que la croissance économique est le préalable du progrès civil de la société. Comme l'industrie constitue l'élément moteur de toute croissance, il est indispensable qu'elle soit mise en état d'accomplir efficacement cette tâche première de facteur dynamique qui est la sienne.

Ce sont les pouvoirs politiques surtout qui doivent prendre conscience de cette corrélation. Pour évaluer à leur juste mesure les difficultés que doit surmonter l'industrie dans l'actuel contexte international, il importe de comprendre qu'il est urgent et nécessaire de développer une politique industrielle commune qui assure les conditions nécessaires pour les entreprises orientées vers un marché libre et élargi puissent tirer le plus grand parti possible des possibilités qu'il offre, tout en affrontant la concurrence extérieure sur les marchés internationaux. Les entreprises savent que la compétitivité internationale est sans pitié; mais elles savent aussi que le marché mondial est leur véritable frontière et elles sont prêtes ainsi à opérer dans cette perspective.

L'industrie communautaire a donc fourni et continuera de fournir tout son appui aux initiatives, visant à réaliser une politique industrielle commune, de la Commission européenne, avec laquelle elle coopérera au maximum.

Mais il convient qu'aujourd'hui les gouvernements des Etats membres s'adaptent à ces initiatives. La libéralisation des échanges ne suffit pas, il faut éliminer les innombrables entraves techniques, administratives, fiscales qui compliquent encore la libre circulation des marchandises, réduisant la rentabilité et augmentant le coût des productions industrielles. Il est nécessaire par conséquent que les Etats adoptent une politique d'intégration et de libéralisation réelles, par le biais de l'harmonisation des législations et des réglementations.

Mais une politique industrielle qui entendrait promouvoir un développement plus accentué encore de la production exige au surplus que soient créées les conditions permettant à l'industrie de renforcer sa présence sur les marchés internationaux, de manière stable, non sporadique. En d'autres termes, il faut une stratégie de pénétration, basée non seulement sur le développement des exportations mais aussi sur la mobilisation internationale des capitaux, au sein d'entreprises de taille internationale. Cette politique devra donner à l'industrie les moyens d'élargir, sur le plan qualitatif également, ses limites de production en s'alignant sur la dynamique des procédés réalisés dans les pays avancés, en articulant plus souplement ses structures, en parvenant à une meilleure qualification sectorielle, en exploitant plus activement et plus rapidement les résultats de la recherche technique et scientifique ainsi que les innovations dans ce domaine.

Il s'agit en substance de créer les conditions permettant à l'industrie européenne de faire face adéquatement aux influences extérieures. Ces influences sont en premier lieu le fait de la puissance et de la taille des structures de production des zones plus avancées sur le plan industriel et technologique, hors de la Communauté.

Pour ce faire, la Communauté doit avoir conscience de deux dangers qui peuvent la menacer et qui doivent être évités : d'une part le risque de ne pas être prête à participer, faute d'une efficience et d'une cohésion suffisantes, à la nouvelle définition des

équilibres mondiaux, d'autre part le risque de susciter dans le reste du monde une dangereuse hostilité à son égard, motivée par son incapacité à établir une corrélation entre ses stratégies propres et les intérêts légitimes des autres.

Ce sont là deux graves dangers que seule une "véritable Communauté" pourra affronter.

Inversement, la participation croissante des pays en voie de développement à l'évolution politique et économique internationale impose à la Communauté une politique extérieure commune.

Cette politique ne peut avoir un caractère exclusivement commercial. Elle doit en outre rechercher et mettre en valeur la complémentarité existant entre la Communauté et ces pays, dans le cadre de rapports qui tiennent compte non seulement de leurs intérêts réciproques, mais aussi du caractère global et mondial de ces rapports. Parallelement, des idées et des méthodologies nouvelles seront nécessaires, qui devront respecter la sensibilité particulière suscitée, dans ces pays, par leur récente accession à l'indépendance politique, avec renonciation au préalable à cette conception d'aide" qui, dans le passé, a caractérisé les rapports entre pays développés et pays en voie de développement. C'est dire qu'il sera nécessaire de trouver des solutions qui permettent au tiers monde de puiser dans le patrimoine culturel, scientifique et dans l'expérience des pays plus avancés, et qui en rendent possible le développement économique sous une forme qui soit fonction du développement des économies plus avancées. Avec les EAMA, la Communauté a d'ores et déjà commencé à appliquer une formule d'association qui contient en soi les principes cités : mais seule une "véritable Communauté" aura la capacité et la possibilité de mener à bonne fin, et valablement, une telle politique.

Si, au regard des engagements et des problèmes extérieurs que j'ai évoqués, le rôle de la coopération communautaire est fondamental, cette dernière apparaît tout aussi importante pour permettre à l'ensemble des composantes sociales, notamment l'industrie, de faire face aux exigences de caractère social et civil qui se manifestent actuellement à l'intérieur de la Communauté.

J'ai déjà souligné que les déséquilibres régionaux, toujours présents, se concilient mal avec les exigences d'un développement coordonné et global de la Communauté. L'industrie est consciente de la nécessité de surmonter avec fermeté et sans tarder ces déséquilibres. Leur persistance ne ferait qu'en accentuer la gravité et pourrait, à brève échéance, compromettre non seulement l'ensemble du processus d'expansion économique, mais aussi la perspective même de former une Europe unie sur le plan politique, social et culturel, que nous souhaitons tous.

J'ai la ferme conviction, basée également sur l'expérience passée et présente, que la solution des problèmes liés au rétablissement de l'équilibre territorial, qui se posent à l'entérieur de la Communauté, ne pourra plus être recherchée dans le cadre de politiques purement nationales, mais qu'elle exigera un effort commun et coordonné, un effort visant à créer les conditions institutionnelles, infrastructurelles, économiques, sociales et financières nécessaires afin que le capital soit amené à aller là où se trouve le travail, et non inversement, afin que l'industrie puisse jouer de manière responsable son rôle moteur, afin qu'il s'ensuive un relâchement des tensions sociales et que soit réduit un fossé, voire culturel, incompatible avec les finalités humaine et politique inhérentes au concept même de Communauté.

L'amélioration de la qualité de la vie est, comme je l'ai déjà dit, le second grand objectif sur lequel portent l'attention et l'engagement de l'industrie, dans le cadre des problèmes de caractère général liés au développement civil et social de la Communauté; une attention et un engagement que les secteurs industriels entendent concrétiser par le biais de leur expérience et de leur imagination innovatrice.

En ce qui concerne cet objectif, nous savons qu'un argument particulièrement consistant et d'une importance croissante, ce sont les rapports entre le développement de la production et les innovations technologiques d'une part, la dégradation et la pollution du milieu naturel d'autre part. Ces rapports ont donné naissance à des évaluations et à des mise en garde certes intéressantes, mais qui n'ont pas manqué de donner lieu à des interprétations erronées de phénomènes passés et présents, qu'il me semble utile de corriger en précisant les termes réels du problème.

J'ai déjà rappelé que dans les années 50, voire au début des années 60, la logique du développement industriel et, partant, de la recherche scientifique et technologique était essentiellement fondée sur la nécessité d'améliorer constamment la production et, qui plus est, à un prix de revient décroissant, à travers un emploi toujours plus rationnel des ressources.

Si cela a permis de satisfaire largement aux principales exigences d'ordre quantitatif, certains aspects qualitatifs du progrès économique sont nécessairement restés dans l'ombre. Il en est résulté entre autres de graves problèmes sur le plan de l'écologie ambiante, suivis d'une prise de conscience croissante de la valeur des biens non reproductibles et indispensables à l'humanité, et de l'intention bien arrêtée d'orienter le vaste potentiel de progrès dont nous disposons vers une amélioration qualitative des conditions d'existence, à la fois individuelle et collective.

Les problèmes à résoudre

Je crois pouvoir affirmer que l'industrie est parfaitement consciente de la nécessité de procéder à une telle révision et d'orienter ses objectifs en fonction de cette dernière. Mais pour que ce processus puisse se généraliser concrètement dans les pays de la Communauté, il importe de se convaincre que les actions isolées et non coordonnées ne suffisent plus.

Autrement dit, des problèmes tels par exemple que la défense du milieu naturel contre la pollution ne peuvent trouver de solution qu'à travers la coordination et une efficacité accrue, non seulement

de l'industrie, mais de tous les secteurs.

Inversement, les législations des différents pays sont en l'espèce toutes insuffisantes; elles ne répondent à aucune approche commune et sont même souvent contradictoires. En général, on tend à rendre l'industrie pleinement responsable, alors que ce secteur ne l'est qu'à un moindre degré, de cette pollution si honnie.

Les marges de tolérance à cet égard sont différemment évaluées d'un pays et d'un secteur à l'autre. Une limitation pondérée et progressive de ces même marges implique des coûts qui croissent de manière exponentielle. Des politiques divergentes dans ce domaine pourraient avoir des répercussions très graves sur l'utilisation la plus économique possible des ressources et sur le plan de la concurrence internationale. Si par ailleurs, comme cela semblerait logique, le surcroît de dépense lié à une vaste et radicale politique d'assainissement devait retomber sur les communautés nationales, sur les budgets des Etats et, en définitive, sur les consommateurs, cette charge, dont on peut prévoir qu'elle sera importante finirait même par graver lourdement les politique socio-économiques des différents pays.

C'est là un exemple particulièrement actuel et significatif. Mais non moins significative apparaît l'exigence d'une coopération multinationale dans le cadre des grands programmes de recherche scientifique et technologique; des programmes qui de plus en plus devront tenir compte outre que des exigences de production, des exigences de qualité, mettre en valeur et encourager l'effort direct et qualifié que l'industrie est disposée et capable de fournir pour mieux les satisfaire.

Sont en outre strictement liés au développement économique les problèmes des grands complexes industriels pour produits de base, problèmes qui me semblent dignes d'être rappelés puisque susceptibles eux aussi de conditionner la future configuration économique d'une "véritable Communauté". Le fait même que dans ces secteurs la dimension optimale continue de croître parallèlement au niveau de plus en plus élevé des dépenses nécessaires de recherche et de mise à jour technologique, laisse entrevoir le réel danger que n'apparaisse, si elle

n'est déjà apparue, une surproduction considérable dans certains secteurs, qui compromettra l'équilibre économique de leurs entreprises et les perspectives d'un emploi économique et d'une rentabilité adéquate des investissements s'y rapportant. Il suffira de citer le cas désormais célèbre de l'éthylène dont les programmes nationaux, de l'URSS à l'Autriche et à l'Italie, font d'ores et déjà deviner des disponibilités excédentaires, pour lesquelles on ne peut imaginer encore de débouchés suffisants. Il apparaît donc évident que là encore une coopération appropriée sera nécessaire à l'échelon communautaire, afin d'éviter que ces dangers ne se concrétisent et n'entraînent des perturbations dans le développement économique de la Communauté.

Je mentionnerai encore très brièvement, pour terminer, les problèmes, exclusivement sociaux, considérés jusqu'ici comme relevant spécifiquement de la compétence des différents Etats mais qui désormais ne peuvent plus ne pas intéresser une Communauté qui se veut réellement telle et qui concernent directement à sa composante industrielle. Je veux dire les problèmes de l'émigration interne, de l'habitat, des transports, de l'assistence médicale, de l'instruction à tous les niveaux. Ce sont là de multiples aspects, mais qui se retrouvent de manière cohérente dans l'exigence, aujourd'hui générale et pressante, d'une amélioration substantielle de la vie en commun, qui aille au-delà de la simple satisfaction des besoins les plus élémentaires.

Conclusion

Pour que ces problèmes puissent trouver une solution, il convient à mon sens que nous prenions tous conscience d'une réalité nouvelle. Cette réalité peut se résumer dans le "caractère global" des problèmes qui nous occupent et nous préoccupent. Cette globalité présuppose l'élimination des déséquilibres socio-économiques actuels

et une mise en valeur coordonnée de la contribution que chaque composante sociale peut et doit fournir pour améliorer concrètement la vie en commun.

Je suis fermement convaincu que dans cette perspective, l'entreprise privée est irremplaçable et déterminante. Lorsque l'on parle de société industrielle, on discerne souvent et aisément une nuance critique, pour ne pas dire péjorative; pourtant je crois que rares sont ceux qui aujourd'hui renonceraient ne fût-ce qu'à une partie seulement de ce que la civilisation industrielle a rendu possible en termes de progrès et de bien-être. L'important c'est que cette civilisation industrielle sache faire face aux nouvelles exigences et parvienne à se faire juger bénévolement, voire même à se faire "aimer".

Peut-être de radicales modifications seront-elles nécessaires, y compris la recherche de modèles nouveaux pour lesquels nous n'entrevoyons pas encore d'aspects concrets ni de réalisations attrayantes.

La Communauté économique européenne, avec son imposante force économique, avec sa splendide tradition de civilisation et de culture, avec ses capacités créatrices sans rivales constitue peut-être l'occasion unique de réaliser un tel modèle nouveau de vie en commun.

Pour atteindre un objectif aussi séduisant il est cependant nécessaire que tous y participent, des entrepreneurs aux travailleurs, des hommes politiques au administrateurs et aux législateurs.

Je crois fermement que les communautés sociales de chacun de nos pays auront tout à gagner de cette interdépendance d'intérêts et d'une solution coordonnée de leurs problèmes particuliers.

Le temps disponible pour la mise en oeuvre de cette "véritable Communauté" est malheureusement limité; sur le plan mondial une grande partie se joue actuellement, qui décidera de la configuration future

des pays libres. Il est important que la Communauté économique européenne y participe avec "ses papiers en règle", mais surtout avec le prestige et le poids qui lui sont propres. Pour que ce soit réalisable, l'unité des intentions et des objectifs est cependant nécessaire, unité qui seule peut conférer à la présence de la CEE l'efficacité déterminante qui lui incombe.

INDUSTRIE ET SOCIETE DANS LA COMMUNAUTE.

"LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL - PROBLEMES ET PERSPECTIVES."

Rapport présenté par Gabriel VENTEJOL
Secrétaire Confédéral de la C.G.T. FORCE OUVRIERE

PREAMBULE.

Le temps trop bref qui a été imparti n'a pas permis de chiffrer ou de détailler, mais il sera possible de fournir des renseignements complémentaires lors de la présentation de l'exposé oral.

Le titre général a trait à Industrialisation et Société.

Cela signifie que le problème doit être élargi à l'ensemble des aspects de la politique communautaire et qu'en conséquence il ne saurait être question de se borner à exposer les problèmes et les perspectives du développement industriel.

I - LA SITUATION ET LES EVOLUTIONS PREVISIBLES.

Avant d'examiner les problèmes liés à l'industrialisation il est indispensable d'examiner les situations en amont et plus particulièrement dans l'Agriculture, le Commerce et les Services et l'Industrie.

AGRICULTURE.

L'exode agricole se poursuit à un rythme accéléré qu'on observe dans tous les pays industrialisés.
Le Marché Commun, par sa politique des prix, sa politique des structures, par sa politique régionale, influera de différentes manières sur ce processus. Les négociations avec les pays tiers plus particulièrement avec les U.S.A.auront des répercussions qui ne devraient pas remettre en cause les principes mêmes de la politique agricole commune.

Cette évolution, dont il doit être distingué comment elle sera orientée, posera une série de questions aux hommes occupés dans l'agriculture.

Quel sera le sort de ceux qui resteront dans une agriculture remembrée et restructurée à condition d'ailleur que les réformes structurelles ne soient pas trop tradives auquel cas l'exode rural porterait sur les populations les plus jeunes rendent inévitable un déclin agricole qui ne serait plus seulement quantitatif mais aussi qualitatif, donc irréversible.

Ceux qui resteront à la terre ne devront pas rester les sous-enseignés, tant du point de vue général et professionnel ce qui est encore trop souvent leur sort.

Ceux qui seront appelés à quitter la terre connaîtront une triple mutation : arrachement du milieu social, introduction dans des cités urbanisées, transformation professionnelle et des qualifications. Tout doit être mis en oeuvre pour que les mutés de l'agriculture ne deviennent pas les manoeuvres de l'industrie sans espoir de promotion faute d'une formation générale solide.

Le rythme des départs de l'agriculture pose la question de savoir si la création d'emplois dans les autres secteurs d'activité correspondra aux besoins quantitatifs et si les moyens d'adaptation permettront d'assurer la corrélation nécessaire entre les offres et les demandes d'emplois.

Dans l'hypothèse où il n'en serait pas ainsi, on peut raisonnablement se demander s'il ne conviendrait pas pour des motifs sociaux évidents de freiner l'exode.

De toute manière, les mesures sociales en cas de conversions préconisées par ailleurs devront être appliquées à cet important secteur d'activité. Là aussi, la Communauté sera jugée à son aptitude à assurer que les grandes mutations humaines se feront sans souffrances sociales et humaines et qu'elles pourraient même être l'occasion de protéger les hommes et de provoquer leur promotion.

COMMERCE ET SERVICES.

Il semble que jusqu'alors les créations d'emplois nouveaux interviennent surtout dans ce secteur dit tertiaire où souvent les agriculteurs sont réemployés. Mais ce secteur dit tertiaire est un agglomérat de métiers, de professions variées dont l'utilité économique et sociale est fort diverses. Nous nous trouvons souvent en face soit d'emplois de haute technicité, soit d'emplois qui peuvent être assimilés à ceux de manoeuvre.

C'est dire qu'une approche réaliste est conditionnée par un affinement des connaissances des qualifications permettant de distinguer la valeur des créations d'emplois.

INDUSTRIE.

Ce problème est au coeur du débat. Il est vrai de dire d'abord que le développement du secteur tertiaire serait fragile et aléatoire sans développement du secteur industriel.

Dire aussi nettement que l'industrialisation est un moyen au service d'objectifs.

Parmi ces objectifs, on peut citer : la création d'emplois rendue impérieuse par l'exode rural, les licenciements collectifs à la suite de réformes structurelles de toute nature dans l'ensemble des secteurs d'activité, l'arrivée des jeunes à la recherche d'un emploi, etc...

Observons que l'effort d'investissement productif ne correspond pas toujours à la création d'emplois dès lors que celui-ci s'applique à des réformes structurelles qui dans une première étape, tout au moins, conduisent à libérer de la main-d'oeuvre.

Il suffit d'observer que la productivité, qui n'est pas contestable en soi, coexiste souvent avec une aggravation du chômage, tout au moins dans une première période.

Le développement industriel est nécessaire pour un développement régional harmonisé. Celui-ci n'a de chances que dans des périodes de haute conjoncture, à condition, bien entendu, que par des actes volontaires, la Communauté soit capable de diffuser le développement sur l'ensemble du territoire communautaire.

Malheureusement, nous n'en sommes pas là et il semble bien que les préoccupations régionales n'apparaissent que dans des déclarations d'intentions mais pas dans les politiques communautaires.

L'acquisition d'avantages nouveaux pour les travailleurs par le truchement de législations régionales et de conventions collectives dépend à l'évidence d'un développement économique élevé et plus particulièrement dans le secteur industriel.

Il convient aussi d'attirer l'attention sur le fait que des disparités trop grandes de développement industriel entre pays de la Communauté créent des problèmes difficiles aux frontières sources de déséquilibres particulièrement préoccupants.

Tout développement industriel doit aussi reposer sur équilibre satisfaisant avec les équipements collectifs et sociaux. Malheureusement, tel n'est pas toujours le cas. Or, l'équilibre social et le développement régional notamment dépendent de cet équilibre.

Trop souvent aussi les Etats, dans le cadre de leur plan, de leur programmation ou de leurs prévisions, se livrent à des recherches sur le taux d'expansion globale à atteindre et sur les moyens généraux d'y parvenir, particulièrement sur le moyen terme alors que dans le même temps, ce taux lui-même est soumis à des aléas extérieurs de plus en plus nombreux. Dans le même temps, s'il y a des chiffres, nous observons l'absence, non pas d'une politique industrielle, mais de politiques industrielles.

Pourquoi la définition de politiques industrielles ? A l'évidence, les branches professionnelles sont soumises à un processus accéléré de création, de développement, de stagnation et de déclin pour des raisons multiples. Il ne servirait à rien d'établir des moyennes interprofessionnelles qui ne correspondraient pas à des réalités concrètes professionnelles.

C'est pourquoi il est indispensable que soit observée et connue l'évolution des branches professionnelles, de telle sorte que soient mesurés les problèmes, plus particulièrement sociaux. Là encore, quel sera le sort de ceux qui resteront et de ceux qui partiront ? En déduire aussi les problèmes quantitatifs et qualitatifs de l'emploi.

Le choix d'un taux d'expansion industrielle élevé ne peut être fixé, abstraction faite des conséquences sur l'emploi. Trop élevé, il amènerait les pouvoirs publics à précipiter les conversions, les mutations et les changements et faciliterait les concentrations industrielles et géographiques à des fins d'efficacité économique et non pas sociale.

Enfin, il faut que cesse ce débat entre le choix matériel d'un taux d'expansion et la qualité de la vie, qu'elle se situe au niveau individuel ou collectif.

En vérité, les deux doivent être étroitement liés. D'ailleurs, les militants syndicalistes eux-mêmes ont naguère exigé que la coordination des moyens matériels permettent d'atteindre les taux d'expansion les plus élevés possibles et cela, afin que des objectifs qualitatifs puissent être plus facilement atteints dans les délais les plus brefs.

La qualité de la vie sous toutes ses formes, doit être un objectif et le taux d'expansion un moyen de l'atteindre.

Au surplus, on voit mal comment des objectifs qualitatifs seraient compatibles avec une situation de progression économique faible, voire stagnante.

Se pose bien entendu tout le problème de la répartition entre les différents besoins des fruits de l'expansion : consommation, équipements collectifs et investissements productifs.

Il va de soi que les objectifs qualitatifs, outre les aspects traditionnels comportent aujourd'hui la lutte contre les pollutions et les nuisances, étant observé que celles-ci n'ont pas toutes leur origine dans le développement industriel.

Il faut ajouter que l'expansion ne pose pas seulement la question de la répartition des fruits, mais également celle de la contribution au financement du développement. En effet, par des politiques fiscales d'épargne plus ou moins forcée, d'autofinancement, la collectivité salariale ou des collectivités plus larges sont appelées à fournir le premier effort de démarrage ou de redémarrage. Il est donc tout à fait légitime de poser le problème de la répartition de la charge, de son caractère équitable, de ses résultats.

ACCELERATION DES CONVERSIONS, CHANGEMENTS ET MUTATIONS.

Présentement, les conversions ont une autre dimension que précédemment.

Elles atteignaient naguère, le plus souvent une entreprise plus ou moins importante. Aujourd'hui, des banches entières sont menacées : charbon, textile, minerais, etc...Ces branches coexistent aussi dans les mêmes régions. Ce qui fait que les conversions sont devenues professionnelles, interprofessionnelles et régionales.

Est-il utile d'ajouter que des régions frontières de la Communauté sont concernées ?

Leur extension pose aussi des problèmes politiques dès lors que dans un même pays des régions de vieille industrialisation, donc en déclin, sont juxtaposées à d'autres régions qui, plus neuves dans leur développement, bénéficient des industries les mieux adaptées, les plus progressistes et de haute qualification.

LES EVOLUTIONS REGIONALES DESEQUILIBREES.

Il faut bien voir que la Communauté Européenne n'a pas attaché suffisamment d'importance au développement régional. Le traîté de la C.E.E. n'est pas très explicite. Le traîté de

la C.E.C.A., quoique imparfait, a permis par son interprétation extensive de pratiquer des politiques de conversions, d'investissements régionaux, de logements sociaux entre autres. Mais le traîté de Paris est limité à deux branches, certes importantes.

Sans doute, la Communauté a-t-elle fait un travail d'analyse des problèmes régionaux au travers des avis et des rapports du Comité Economique et Social Européen. Des orientations ont été fixées. Des mesures très parcellaires sont envisagées, mais cet ensemble ne saurait suffire. Ce qui manque là encore, c'est une volonté et des moyens.

En tout cas, la Communauté ne peut laisser créer l'illusion que la décentralisation industrielle sera l'effet d'une évolution naturelle. Le développement naturel va au contraire à contre-courant. Les disparités aggravées observées présentement le prouvent surabondamment. Ce sera là encore un des tests essentiels de la volonté communautaire d'assigner au développement des finalités sociales et humaines.

RAPIDITE D'EVOLUTION DES SCIENCES ET DES TECHNIQUES.

Cette évolution est à la fois un élément de déclassement et de promotion.

De déclassement dès lors que l'inadaptation en est la conséquence, soit que les hommes n'aient pas la formation de base, soit que la rupture entre les anciens et les nouveaux procédés de fabrication entraîne une inadaptation chronique faisant des hommes les laissés pour compte du progrès.

La promotion ne sera pas un don. Elle ne sera pas possible dans tous les cas, mais le grand enjeu est de profiter à plein des changements et des mutations pour s'attacher à promouvoir les hommes, ce qui supposera un processus complet, sur lequel nous reviendrons, de formation générale, de formation technique, de formation professionnelle et de formation permanente.

Mais l'accroissement qualitatif et quantitatif de la formation en donnant à chacun l'égalité des chances, laissera subsister un hiatus entre qualifications acquises et emplois occupés.

DES POUVOIRS CONCENTRES ET DES POUVOIRS DILUES.

La concentration est un phénomène général interne à chacun des pays de la Communauté, à l'intérieur de la Communauté elle-même et voulue par elle, notamment sous la forme de création de sociétés anonymes européennes ou bien de groupements d'entreprises en vue de coopérer. Géographiquement plus vastes apparaîssent les sociétés multinationales.

Si la concentration en tant que moyen technique d'atteindre certains objectifs délibérés ne peut être mise en cause, elle se développe d'ailleurs sous tous régimes, on peut se demander si face à la stratégie de ces firmes les Etats de la Communauté elle-même disposeront de pouvoirs compensateurs. C'est pourquoi d'ailleurs la querelle pour ou contre la supranationalité apparaît aujourd'hui comme très dépassée. Il existe déjà et plus encore dans les années prochaines une supranationalité des affaires Quels seront les pouvoirs compensateurs ?

Quel sera le degré de responsabilité des directeurs d'établissements ? Le dialogue pourra-t-il réellement s'engager pour harmoniser, développer les conventions collectives, pour assurer la protection sociale et garantir la sécurité de l'emploi ?

Quel sera le comportement de l'entreprise mère qui peut jouer quant à l'implantation des entreprises comme sur un échiquier ?

Ces faits, ces craintes ou ces interrogations montrent à l'évidence que les pouvoirs dilués des Etats ne correspondent pas à la situation de pouvoirs de fait concentrés. C'est dire combien est nécessaire la création d'une Communauté dotée de pouvoirs politiques communautaires.

DES DESEQUILIBRES SANS CESSE RENAISSANTS.

Il faut bien voir que toute croissance, notamment industrielle, est source de déséquilibres sans cesse renouvelés qui tiennent au rythme accentué des changements. L'adaptation au sens large du terme devient un phénomène permanent.

Mais ce qui est malheureusement et trop souvent insuffisamment perçu, c'est qu'aux déséquilibres internes s'ajoutent des déséquilibres en provenance de l'extérieur.

La crise monétaire du 15 août 1971, l'ouverture des frontières entre pays du Marché Commun ce qui suppose des adaptations réciproques, les négociations tarifaires entre le Marché Commun et les pays tiers, les relations privilégiées avec les pays en voie de développement qui devront exprimer au-delà du commerce traditionnel : solidarité et associations, sont autant d'éléments que nous subissons, que nous acceptons ou que nous voulons qui sont sources de déséquilibres.

LA DIVISION, DE FAIT, INTERNATIONALE DU TRAVAIL.

L'industrialisation comporte le risque d'aboutir à créer des divisions géographiques à l'intérieur même de la Communauté entre industries à forte utilisation de main-d'oeuvre ou à forte utilisateurs de capitaux et de techniques. Cette

situation se prolonge et même s'accentue dès lors que l'on se trouve dans les pays en voie de développement.

S'établit ainsi et de fait une division du travail entre régions ou entre pays qui doit être le plus tôt possible, corrigée.

Le maintien, voire la perpétuation d'une telle situation, engendrerait des injustices et des révoltes.

LE TRAVAILLEUR DANS CET ENSEMBLE.

Les législations nationales et les conventions collectives de travail sont certes imparfaites, mais les organisations syndicales, mandataires naturels des travailleurs, possèdent au niveau national des possibilités d'interventions directes qu'elles ne retrouvent pas toujours au niveau communautaire.

En ce qui concerne les entreprises, leurs dimensions (volume et géographie) rendent plus difficiles concertations et conventions collectives.

Les centres de décision s'éloignent de l'homme, déshumanisent plus encore les relations et font douter de la possibilité et de l'efficacité du dialogue.

Les droits exercés par les travailleurs apparaîssent plus réduits.

C'est ainsi que, dans les sociétés anonymes européennes, l'incertitude règne sur la représentation des travailleurs et les droits réels qui seront exercés.

Ainsi donc, la nouvelle dimension des problèmes ne s'accompagne pas d'une nouvelle dimension quant aux droits exercés par les travailleurs et leurs organisations soit au sein de la

Communauté, soit au sein des nouvelles entreprises créées ou en voie de création.

La politique sociale sous tous ses aspects n'a pas de règles communautaires et reste trop souvent au stade des coordinations de politiques nationales.

II - OU EN EST AUJOURD'HUI LA COMMUNAUTE ?

La Communauté Européenne qui s'élargit ne s'est pas encore suffisamment renforcée. Les politiques communes prévues ne sont pas mises en oeuvre, à l'exception de la politique agricole qui risque d'être remise en cause à l'occasion des négociations tarifaires avec les pays tiers.

Cette situation pose de singuliers problèmes au moment de l'adhésion de quatre pays.

Est-ce à dire que la Communauté ait été sans mérite ? L'établissement d'un marché commun, l'ouverture des frontières ont provoqué l'accroissement global de la prospérité, le développement de l'investissement et contraint les entreprises à s'adapter au mouvement général d'expansion économique. Mais cette évolution s'est accompagnée de déséquilibres dont on peut dire qu'ils sont essentiellement ceux-ci :

- Déséquilibres des revenus ;
- Déséquilibres régionaux ;
- Déséquilibres d'emploi ;
- Déséquilibres monétaires ;
- Déséquilibres des politiques économiques et sociales qui rendent difficiles le cheminement vers l'union économique et monétaire ;
- Déséquilibres provoqués par les modifications structurelles, notamment conversions et concentrations ;

- Déséquilibres entre les intentions affichées de préserver la concureence et la situation de fait qui, par les ententes et les positions dominantes, conduit à donner à des entreprises ou professions la possibilité d'édicter leurs propres règles ;
- Déséquilibres dus à la difficulté d'assurer une juste répartition entre l'investissement productif, l'équipement collectif et la consommation ;
- Déséquilibres dus à ce que les règles de compétivité de plus en plus conduisent à freiner dans chacun des pays l'évolution du progrès social alors que ne sont pas recherchés les coûts non salariaux de la production qu'il est d'intérêt commun de réduire pour faciliter l'accroissement de la productivité ;
- Déséquilibres provoqués par l'inaptitude des pouvoirs publics à juguler l'inflation autrement qu'en proposant des mesures classiques aujourd'hui reconnues nocives : freinant les rémunérations, conduisant à des capacités de production inemployées et s'accompagnant de restrictions trop globales de crédit : ce processus amenant régression et récession dont la durée est toujours imprévisible ;
- Déséquilibres d'une programmation européenne qui se borne à des recommandations, voire à des propositions dont le souci d'expansion dans l'équilibre semble couvrir des évolutions conduisant à l'acceptation d'un certain sous-emploi. L'économie de chacun des pays est juxtaposée aux autres sans que l'impératif de complémentarité soit exprimé nettement dans le droit et dans les faits. Les politiques communautaires dans nombre de cas, si elles font l'objet de définitions, d'orientations, de déclarations d'intention, ne se dotent pas des moyens à mettre en oeuvre et des institutions capables de les appliquer dans l'intérêt communautaire.

Certes les déséquilibres sont le lot de toute société cheminant vers l'expansion ou confrontés ou confrontés avec l'extérieur, mais dans son état actuel la Communauté n'a pas de politiques de riposte à l'évèvement et pas davantage de volonté d'intervention pour lutter d'une manière permanente contre les déséquilibres sans cesse renaissants et les injustices qu'ils entraînent.

C'est là la fait important. La pratique du laisser faire, laisser passer, apparaît dominante même s'il est vrai que les déclarations louables d'intentions accordent à ces problèmes une certaine importance.

Est-ce à dire que le militant syndicaliste qui croit à l'Europe dès l'origine, c'est-à-dire bien avant qu'elle ne se concrétise dans des traités, serait envahi par le découragement, voire par le renoncement.

Non ! Car l'essentiel de la construction européenne réside dans son aptitude fondamentale du fait de son existence même à préserver les libertés et à assurer la paix.

L'arrivée de quatre pays aux institutions démocratique éprouvées renforce sur le plan des libertés les six autres pays. Dans un monde tourmenté où les affrontements sont nombreux, ou ressurgissent de-ci, de-là les nationalismes belliqueux, il est décisif que dix pays constituent un ensemble de grande dimnension, capable s'il s'accompagne de la volonté politique d'être un élément essentiel de la défense des liberté de l'Homme.

La paix résultera à n'en pas douter de la coopération puis de l'intégration de pays naguère belligérants et qui pour plusieurs d'entre eux se sont affontés trois en un siècle sur les champs de bataille.

C'est dire qu'il ne faut pas condamner l'évolution actuelle, mais que résolument il est indispensable de remodeler, voire de transformer et même de dessiner, de ce que devrait être une société plus humaine, plus juste et plus fraternelle.

Cela pour que les peuples de la Communauté vivent plus heureux, mais aussi parce que solidaires ils puissent démontrer que leur construction originale a valeur exemplaire pour le reste du monde.

Cette valeur dans les relations avec les pays en voie de développement et dans la volonté de combattre en commun toutes les disparités et toutes les injustices, de telle sorte que les populations jeunes des pays industrialisés ne soient pas dans le confort, dans l'ennui et dans le désarroi alros que les jeunes des pays en voie de développement connaissent les affres de la faim, la malédiction de l'analphabétisme et du refus de la dignité. Il y a là matière à recréer un idéal de coopération et de solidarités où les forces neuves des jeunes ont grandes matières à s'exercer.

A ce point on peut penser que ces considérations éloignent du sujet. Nous pensons qu'il n'en est rien. Le titre est aussi "Société". De surcroît, il ne serait pas concevable qu'à l'occasion de l'industrialisation de la Communauté, c'est-à-dire l'expansion et la croissance, on ne s'interrogeât pas sur les finalités que nous devons leur effecter. Car l'industrialisation n'est pas une fin en soi. Ce peut être un moyen au service de grands objectifs, mais il faut bien voir que les choses ne se feront pas toutes seules.

L'évolution naturelle, la laisser faire, laisser passer, la croissance à des fins égoïstes autant d'obstacles qu'il faut vaincre pour que l'homme soit protégé, promu, préservé dans ses libertés et dans sa dignité et assuré que son effort additionné à d'autres créera solidarité, coopération, en un mot établira la paix.

Plutôt que qualifier une société en constant devenir, toujours à réformer, toujours secrétant des inégalités, des injustices, des atteintes aux libertés et à la dignité, mieux vaut rechercher comment cette société européenne que nous connaissons pourra se transformer en profitant à plein des moyens que lui donnent l'expansion et le progrès des sciences et des techniques, à condition qu'existe la volonté de le faire.

C'est cet ensemble qui fera l'objet de la 2e partie.

LA POLITIQUE INDUSTRIELLE.

Nous avons vu que la politique industrielle peut accentuer les déséquilibres. C'est pourquoi, si sa nécessité ne peut être mise en cause en ce qui concerne l'augmentation des revenus, l'emploi et le réemploi des travailleurs, il est indispensable que la Communauté Economique Européenne assigne à cette politique un rôle d'instrument au service de finalités sociales et humaines.

Ces finalités ne seront pas atteintes par l'évolution naturelle des choses. On peut même s'en éloigner à défaut de la définition d'orientations et de moyens communautaires s'inscrivant dans un ensemble de politiques elles-mêmes pleinement communautaires.

Ce sont ces politiques que nous allons nous efforcer de décrire, étant entendu qu'à partir des idées émises des travaux ultérieurs permettront de dégager les mesures concrètes qui devront être prises.

LES FINALITES DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL.

Dans une Communauté élargie à 10 pays, la première préoccupation doit être d'appliquer une politique régionale, souvent définie dans les instances communautaires, mais dans la plupart des cas; ne disposant pas de moyens d'application.

Le développement régional est conditionné, non seulement par le développement industriel, mais par la réalisation d'équipements collectifs et sociaux au sens le plus large, c'est-à-dire pas seulement ceux qui intéressent directement l'industriel mais également ceux qui conditonnent le genre de vie et le cadre

de vie.

Le financement sera considérable, mais il faudra aussi pouvoir disposer des sols qui font aujourd'hui l'objet d'une spéculation inadmissible. Il serait vain de vouloir aménager le territoire si des intérêts privés devaient s'opposer à la possession des terrains par la collectivité.

L'aménagement du territoire, plus particulièrement en ce qui concerne les transports qui constituent le moyen d'irriguer le territoire communautaire, doit être poursuivi activement faute de quoi le dépérissement des régions périphériques s'aggraverait.

De surcroît des déséquilibres régionaux rendraient extrêmement difficile la réalisation de l'union économique et monétaire.

Les transports revêtent également une extrême importance à l'intérieur des villes, lorsque nous observons que le phénomène d'urbanisation conduit souvent à la congestion de certaines agglomérations.

La politique régionale doit conduire à une diversification et à une diffusion du développement économique. Dans l'état actuel où la volonté fait défaut, où les orientations proposées ne suffisent pas et où les mesures envisagées, non encore appliquées, sont encore trop parcellaires, la Communauté court le risque de promettre la décentralisation industrielle, alors que de fait, le développement économique se fait de plus en plus d'une manière concentrée.

UNE POLITIQUE ACTIVE DE L'EMPLOI

Le Comité permanent de l'emploi devrait être un bon instrument pour parvenir à proposer des solutions aux problèmes quantitatifs et qualitatifs de l'emploi.

Devant le grand mouvement de changements et de mutations : conversions, concentrations, réformes structurelles, progrès vertiginaux des sciences et des techniques, impact accentué des événements extérieurs, évolution des secteurs profession-

nels, inadaptation souvent croissante entre les offres et les demandes d'emploi, toute politique doit être prévisionnelle et actualisée sur les changements quantitatifs et qualitatifs. Cette politique doit disposer des instruments d'adaptation et de promotion générale, technique et professionnelle.

Elle doit s'appuyer sur une information objective relative à lévolution des enseignements et des professions.

En outre, nous avons vu que toute politique de développement accentue les déséquilibres entre les branches. C'est pourquoi une politique industrielle ne saurait être trop globale. Il convient d'affiner l'analyse dans les branches professionnelles, en effet dans nombre de cas, étant donné le changement de rythme, des industries seront déclinantes et il conviendra en conséquence de définir, notamment par la voie contractuelle le sort de ceux qui en tout état de cause resteront dans les branches en déclin et le sort de ceux qui resteront appelés à partir à la recherche d'autres activités. Cela pose entre autres les problèmes suivants : rémunérations, réadaptations, conditions de travail, investissements régionaux, logement social, adaptation à un nouveau cadre de vie, etc...

Ajoutons à cela que la politique active de l'emploi devra s'occuper des laissés pour compte du développement économique, c'est-à-dire les personnes âgées, inadaptées et inadaptables à de nouvelles formes de production et pour lesquelles des mesures sociales devront être envisagées, particulièrement des pré-retraites.

Il devrait être fait un bilan d'ensemble des réalisations communautaires en matières d'emploi, de telle sorte que les lacunes de cette politique étant décelées, il soit possible d'y remédier.

En tout cas, le principe doit être posé qu'il ne serait pas admissible que la prospérité globale de la Communauté soit acquise par des déséquilibres d'emploi, voire du chômage et des déclassements au moment même où progressent les qualifications.

En bref, le coût social des conversions doit être pris en compte par la Communauté.

UNE POLITIQUE DE LA FORMATION.

Celle-ci est sans doute inséparable de la politique de l'emploi, mais doit la dépasser dès lors que l'objectif visé est la transformation de la Société.

La collectivité communautaire doit attacher une importance primordiale à ce problème si l'on veut assurer dans les faits l'égalité des chances.

L'enfant ne reçoit pas toujours à l'école la formation civique dans laquelle il deviendra de plus en plus incapable d'assurer une participation et une action collectives.

L'enfant suivant son milieu social ne peut accéder aux formations supérieures faites de ressources, d'ailleurs non compensées par la médiocrité des bourses d'études.

La formation doit devenir permanente, à la fois pour ceux qui faute des ressources financières des parents ont été obligés d'abandonner leurs études ou qui pour des raisons physiologiques et caractérielles n'étaient pas aptes aux études à un moment décisif de leur formation scolaire.

Il est évident que la période scolaire et post-scolaire doivent devenir de plus en plus complémentaires et permettre au total d'assurer la continuité d'une solide formation générale et professionnelle, condition de l'épanouissement de l'homme et de la polyvalence professionnelle, problèmes majeurs devant les mutations et les changements.

Enfin, la Communauté, comme chacun des pays, devra réfléchir sur le fait que chacun ne pourra occuper dans une société quelle qu'elle soit des emplois correpondant toujours et nécessairement à ses connaissances. Et pourtant, il est nécessaire d'élever l'homme, notamment pour renforcer la démocratie.

Cela pose le problème de l'épanouissement de l'homme dans le travail, mais hors du travail dans sa famille, dans la vie collective, dans la cité, etc...

LA POLITIQUE SOCIALE.

La prospérité globale que nous avons mainte fois soulignée s'accompagne de disparités intolérables qui doivent disparaître.

L'accentuation du progrès social se heurte à deux situations sur lesquelles la Communauté Européenne n'a pas pris suffisamment position. Il s'agit de :

a) La compétivité :
Celle-ci est devenue le maître-mot. Ne peut-on craindre que cela conduise les Etats à pratiquer des politiques de freinage des avantages sociaux, sous prétexte de concurrence, situation inacceptable du point de vue social, mais aussi du point de vue économique du fait que le moteur de l'expansion tient à un équilibre de la progression de la consommation et de l'investissement.

Cela nous conduit à demander que la Communauté définisse sa politique et qu'elle affirme nettement que le progrès économique et social exige une progression des salaires et des avantages sociaux ainsi qu'une réduction des coûts non salariaux dus à l'improductivité, à la spéculation, aux rentes de situation, etc...

b) L'inflation :
Celle-ci se généralise il est vrai dans le monde, mais la lutte qui doit être engagée ne peut s'accomoder de remèdes simplistes et dangereux tels que le freinage des rémunérations, le non utilisation de capacités de production ou la raréfaction des crédits au développement.

Heureusement, ces thèses sont en regression. On conçoit aujourd'hui que les causes de l'inflation sont multiples

et diversifiées : marché, inadaptation, spéculation, rentes de situation, secteurs protégés, politiques de prix délibérées : services publics, agriculture, etc...

EVOLUTION CONTRACTUELLE.

La politique sociale, c'est bien évidemment l'harmonisation par le haut des législations sociales. C'est aussi la possibilité donnée aux organisations syndicales de négocier des conventions collectives : rémunérations, conditions de travail, d'étendre le champ des matières traitées et le champ géographique.

Le rôle de la Communauté est de faciliter le développement de cette politique et principalement de fournir des informations, des statistiques et cela à un niveau suffisamment décentralisé par branche pour qu'elles aient une signification.

S'il est vrai que la politique d'industrialisation exige une valorisation du travail industriel, tant matérielle que morale, il faut bien voir que, pour le moment, il ne s'agit que d'un voeu. Cette valorisation n'interviendra que par l'amélioration des conditions de travail, des avantages sociaux, de la durée du travail et des rémunérations.

POLITIQUE DES REVENUS.

La politique des revenus qui a échoué dans quelques pays a été en certaines occasions proposée au niveau de la Communauté.

Cette politique s'est voulue d'équilibre entre la réalisation des équipements collectifs et sociaux, des investissements productifs et de la consommation. Etant observé que pour cette dernière, elle apparaît souvent résiduelle.

En réalité, les obstacles à la politique des revenus sont nombreux :

- Réduire les consommations. L'expérience le prouve, c'est à la fois une injustice sociale et un frein à l'expansion. Ce n'est pas dans un climat de relative austérité que l'acte d'investir s'accomplit dès lors que le marché intérieur est incertain et le marché extérieur précaire.
  On cumule donc le freinage de la consommation et de l'investissement avec souvent des conséquences de longue durée. Faut-il observer que le freinage de l'expansion conduit de surcroît à la non réalisation des équipements collectifs et sociaux.
- La consommation couvre une disparité de revenus dont certains sont contrôlés et déclarés par des tiers ainsi limités et frappés par l'impôt. Le premier effet d'une politique des revenus est donc de les atteindre par priorité et d'aggraver ainsi les injustices sociales.

Adversaires et partisans de la politique des revenus doivent admettre que le préalable c'est la connaissance des revenus pour laquelle de grands progrès sont à faire pour dépasser le niveau global qui est souvent sans signification pratique.

Cette connaissance plus affinée serait de nature à éclairer la discussion des négociations collectives qui reste l'instrument décisif du progrès social, et qui permet de préserver la liberté des contractants.

Faut-il ajouter, si on se place au point de vue d'une meilleure répartition des revenus, que l'action contre les disparités ne relève pas de la politique des revenus, mais de politiques de redistribution, de réforme fiscale, de réformes de structures, de développement régional, etc...

L'harmonisation et le développement de ces politiques doivent faire l'objet d'une attention particulière de la Communauté.

Il en est ainsi en matière de fiscalité directe et indirecte.

Les besoins croissants de la Communauté en matière d'équipements, d'infrastructures, d'aménagement du territoire et aussi la nécessité de socialiser les réalisations imposent que le prélèvement fiscal global croissant fasse l'objet d'une répartition équitable.

Il convient aussi de noter en ce qui concerne le financement du développement industriel par l'impôt, qu'il serait fort intéressant de savoir quelle en est l'utilisation ainsi que les résultats acquis.

LES DIMENSIONS DE LA SOCIETE INDUSTRIELLE.

Au sein de la Communauté, se développent les ententes et les concentrations qui obéissent à des mobiles très divers. La Communauté d'ailleurs pour des raisons de plus grande efficacité économique, poursuit une action de création de sociétés anonymes ou de groupements d'entreprises, les unes en vue de fusions, les autres en vue d'une coopération pour certains objectifs importants mais limités. Dans le même temps, se développent les sociétés multinationales. Cette dimension nouvelle, qui ne fera dans les prochaines années que se renforcer, impose les observations suivantes :

- La stratégie des grandes entreprises ne sera-t-elle pas de plus en plus indépendante des orientations jugées souhaitables par la Communauté ?
- La stratégie des grandes entreprises vis-à-vis de leurs établissements pour lesquels on peut craindre que la décentralisation se borne à la gestion dans le cadre étroit de directives impératives.
- La stratégie des grandes entreprises peut amener au déplacement des établissements pour des considérations exclusivement financières et économiques et au mépris de considérations sociales.

- La stratégie des grandes entreprises permettra-t-elle une action syndicale efficace si au niveau national l'interlocuteur représentant de ces entreprises n'a pas mandat de négocier et de prendre des engagements ?
- La représentation syndicale dans ces nouvelles formes d'entreprises sera-t-elle effective, leurs droits reconnus et respectés ?

C'est dire toute l'importance que l'on doit attacher au contrôle des ententes et des concentrations pour lesquelles les législations européennes sont très insuffisantes et la législation internationale inexistante.

LES TENSIONS SOCIALES.

En-dehors des déséquilibres externes déjà cités au niveau de l'entreprise, de nombreuses questions se posent :

La spécialisation croissante du travail, la monotonie qu'il engendre, la parcellisation des tâches qui conduit aux gestes répétitifs non créateurs, le rythme d'intensité et de continuité du travail apparaissent comme particulièrement angoissants.

Le travail à la chaîne est aujourd'hui remis en cause.

Le fait que les travailleurs ne sont pas appelés à connaître et à participer à la vie de l'entreprise crée des tensions accrues. Souvent d'ailleurs, les décisions essentielles sont prises en amont de l'entreprise, sans aucune participation interne, même à titre consultatif.

Ces questions doivent être traîtées par la Communauté Economique Européenne. La france vient de publier un premier rapport qui est une approche de ces problèmes : "Vers une organisation plus humaine du travail industriel". Il ne s'agit pour le moment que d'une esquisse qui devra être complétée par d'autres études.

Ceci étant dit, l'épanouissement de l'homme peut se produire sans doute dans le travail, mais plus encore à l'extérieur.

L'homme, fatigué par les tensions nerveuses, les transports souvent congestionnés, doit pouvoir se reposer par une réduction progressive et effective de la durée de travail. Cette priorité donnée à la réduction hebdomadaire du travail, au-delà du repos, doit procurer à l'homme les temps libres nécessaires pour la formation de plus en plus permanente, la culture, la vie familiale, la réflexion et la vie collective.

LES NUISANCES ET LES POLLUTIONS DE LA SOCIETE INDUSTRIELLE.

Le Conseil Economique et Social français, la Communauté Economique Européenne se préoccupent des problèmes de l'environnement.

Faut-il répéter que si l'industrialisation accélérée peut être une cause supplémentaire de pollutions et de nuisances elle n'en constitue pas le seul élément. A noter en particulier que la destruction des sites provient souvent d'appétits immobiliers poussés par des spéculations extrêment rentables. C'est le problème général qu'il convient de traîter, notamment par une politique active d'aménagement du territoire dans laquelle doit être intégrée la lutte contre les nuisances, les pollutions et la préservation de la nature et des sites. Mais cette politique ne sera active que si elle est capable de briser les intérêts particuliers s'opposant à l'intérêt collectif.

En ce qui concerne l'industrie, l'accent doit être mis sur la prévention.

S'il y a des coûts pesant sur la production, ils ne sauraient être mis en balance sur le plan humain avec la protection de la santé et sur le plan financier avec le coût infiniment plus élevé des réparations après dégradations.

La Communauté doit donc mener une action internationale vigoureuse, peut-être par le truchement des Nations Unies, pour que l'ensemble des pays adoptent des mesures préventives.

La Communauté elle-même devra donner l'exemple en se dotant d'une législation protectrice de l'homme, de la nature, des ressources et des sites.

Les pays la composant devront mettre en commun leurs informations, leurs recherches, leurs expériences.

Au niveau des entreprises et des branches devront être recherchés les cas les plus significatifs.

ASSOCIER LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT.

Les pays en voie de développement connaissent des difficultés qui tiennent :

- pour certains d'entre eux à l'évolution rapide de la démographie,
- à la difficulté, même dans une situation d'augmentation du revenu global, d'augmenter les revenus individuels,
- aux disparités croissantes de revenus avec les pays industrialisés,
- aux fluctuations des cours des matières premières.

L'aide internationale et communautaire sont donc nécessaires sous différentes formes. Mais il faut bien noter que cette aide dont les modalités devront être réexaminées facilite l'industrialisation de ces pays.

Malheureusement, cette première industrialisation aboutit à une espèce de division internationale du travail qui a pour effet d'établir une ségrégation entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement. Pour les premiers, on observe que les capitaux étant abondants, les formations techniques développées, cette situation leur permet d'accéder à des industries de pointe de haute qualification. Par contre, en ce qui concerne les pays en voie de développement, ils sont le plus souvent obligés de se cantonner dans une industrialisation employant un fort pourcentage de main-d'oeuvre, de matières premières ou de la

production de biens non élaborés.

Cette division internationale du travail ne peut être satisfaisante, c'est pourquoi si elle correspond pour l'instant à une situation de fait, elle ne peut avoir un caractère durable. La diversification doit intervenir. Tout d'abord un effort d'investissement doit être fait en insistant pour que les capitaux privés qui s'investissent ne le fassent pas sur une courte période pour atteindre des rentabilités souvent excessives, pressurer le pays et rapatrier ensuite les dividendes. Cette manière de faire constitue une exploitation inadmissible de ces pays.

Mais si nous voulons que la diversification aboutisse, la lutte contre l'analphabétisme doit s'étendre et s'accroître la formation générale et professionnelle sans lesquelles les industries employant une main-d'oeuvre qualifiée ne s'installeront pas dans les pays en voie de développement.

A un moment où le système monétaire international doit être revisé, il est indispensable que la Communauté associe ces pays à la recherche de solutions car les problèmes d'équilibre sont vitaux pour l'ensemble de ces pays qui doivent obtenir notamment les moyens du financement de leur développement et ne plus être soumis aux fluctuations des cours des matières premières.

LES INSTRUMENTS DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE.

a) Les entreprises publiques :

L'Europe se trouve de fait dans une situation ou coexistent les secteurs privés et d'économie collective, parmi lesquels les entreprises publiques. Nous ne pourrons accepter que leur rôle soit minimisé.

Les entreprises publiques ont en effet permis de réaliser dans les domaines non immédiatement rentables, d'assurer le service public, d'impulser le développement notamment par la recherche fondamentale, de modifier les structures et de réaliser les équipements de pointe.

Trop souvent, dans les plans nationaux et la programmation européenne, ce secteur ne fait pas l'objet de la définition d'une politique, pourtant il constitue un instrument irremplaçable d'action.

b) Les fonds d'intervention :

L'Europe dispose de certains fonds : Banque européenne d'investissements, Fonds Social rénové, Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole. Mais ces fonds sont insuffisamment dotés et de surcroît ne sont pas coordonnés et pourtant, ils devraient constituer des éléments préciaux de politique financière d'ensemble. Tel n'est pas le cas, c'est la raison pour laquelle, comme il a été demandé notamment dans un rapport récent sur la politique régionale, que ces instruments aujourd'hui dispersés soient un outil financier à la disposition de la Communauté pour la réalisation de ses politiques.

c) La planification :

Dans une économie qui sera de plus en plus ouverte sur l'extérieur une recherche doit être effectuée sur les ambitions et les limites de la planification.

Trop souvent, le mot planification ou programmation recouvre suivant les pays des réalités très différentes.

La planification ou programmation européenne doit tendre à :

- assurer que les économies de chacun des pays de la Communauté soient complémentaires et plus seulement juxtaposées, condition évidente de la réalisation de l'union économique et monétaire ;
- mettre en place une prospective à long terme sur le devenir de la Communauté en s'efforçant précisément d'élaborer un modèle de civilisation. Cette perspective définie nous apparaît tout à fait indispensable afin que chaaue citoyen de la Communauté ait une claire vision des objectifs poursuivis.
- élaborer des plans à moyen terme (5ans) plus près des réalités, en tenant compte, toutefois, du fait que les années passant, les objectifs à moyens termes définis dans un plan ont tendance à devenir caducs du fait d'évolutions précipitées soit à l'intérieur, soit à l'extérieur de la Communauté, plus particulièrement en matière de production ou d'emploi.

- donner à la conjoncture, qui doit saisir tous les six mois les évolutions réelles, les possibilités de proposer des révisions calquant au plus près des réalités.

D'autre part, la qualification ne peut être une enveloppe vide, elle doit contenir des politiques assorties de moyens. Or, jusqu'alors, la programmation européenne contient tout au plus des recommandations dont certaines sont apparues contestables, plus soucieuses d'équilibre que d'expansion.

Bien entendu, une réflexion devra intervenir rapidement pour savoir si la planification communautaire, qui couvrira un ensemble de politiques, expression de l'intérêt général, sera maître du jeu. En effet, ne peut-on supposer que la planification sera battue en brèche par des politiques divergentes, intérieures et extérieures à la Communauté, élaborées et appliquées plus particulièrement par les concentrations, notamment en matière de développement régional.

CIVILISATION ET INDUSTRIALISATION DOIVENT ETRE COMPATIBLES.

Assurément, l'économie de marché qui crée, mais pas toujours, des richesses ne peut faire face aux besoins qualitatifs de civilisation, plus particulièrement :
- la protection et la promotion des hommes,
- le service public,
- le développement régional et l'aménagement du territoire,
- la redistribution des revenus,
- la réalisation toujours compromise des équilibres.

C'est pourquoi une économie dite libérale ne peut à l'évidence conduire à la réalisation de ces objectifs. Les politiques communautaires à mettre en oeuvre devront constituer des moyens d'intervention dans les différents domaines où il est nécessaire, non pas seulement d'impulser un développement quantitatif, mais de lui assigner des fins sociales et humaines.

LES POUVOIRS REELS DE LA COMMUNAUTE.

La dilution des pouvoirs qui resten au niveau national conduit à :

- une faiblesse communautaire,
- la difficulté d'aller au-delà de la définition de politiques communautaires jugées souhaitables alors que dans le même temps, se constituent des pouvoirs de fait concentrés.

Ce constat rend impérieuse une union économique, sociale et monétaire progressivement dotée des pouvoirs nécessaires pour assurer son fonctionnement et pour aboutir dans les délais les plus brefs à l'union politique.

LA DEMOCRATIE ECONOMIQUE ET SOCIALE.

La démocratie politique qui devra se trouver au niveau des institutions communautaires : Parlement, gouvernement ne sera pas suffisante. Elle doit être accompagnée de la démocratie économique et sociale qui doit permettre aux partenaires sociaux de se prononcer sur les grandes orientations, sur les perspectives de développement communautaire et sur le modèle de civilisation que, jour après jour, il faudra créer.

Sans doute, le Comité Economique et Social est-il le lieu central de concertation, mais la nécessité est apparue de lui apporter des réformes. C'est le sens de la discussion en cours sur le règlement.

Mais même réformée, cette instance est elle-même insuffisante.

La consultation entre partenaires sociaux doit se situer à des niveaux plus décentralisés pour faciliter, entre autres, l'évolution des conventions collectives dont le champ d'action doit s'accroître sans cesse, tant en ce qui concerne les matières traîtées que leur dimension géographique.

La consultation, où qu'elle se situe, doit faire l'objet d'une information complète assimilable, diffusée en temps utile, sous une forme synthétique et toujours actualisée étant donné la mouvance des faits économiques et sociaux.

La démocratie économique et sociale ne saurait s'accomoder d'une concertation vague à un niveau général si les décisions prises au niveau des branches et des entreprises ressortent exclusivement de la volonté des employeurs sans même la consultation syndicale.

Cette situation se perpétuant aurait des conséquences graves sur l'avenir de la Communauté. Les centres de décision, du fait de la dimension nouvelle des entreprises, s'éloignent géographiquement du travailleur. Il n'a souvent de prise, d'ailleurs très imparfaite, par le canal de son organisation syndicale que sur l'établissement dans lequel il travaille. Mais cet établissement est lui-même souvent conditionné par une stratégie multinationale. Alors le travailleur sera-t-il au contact de l'interlocuteur valable pour négocier de nouveaux contrats collectifs, pour intervenir d'une manière ou d'une autre dans la gestion ?

C'est pourquoi il serait inadmissible que ces problèmes ne soient pas traîtés par la Communauté.

La réalisation des sociétés anonymes européennes, la création de groupements d'entreprises ne doivent pas être seulement motivées par des soucis de compétivité, d'implusion, de concurrence, d'efficacité économique. La Communauté a le devoir de s'assurer que, parmi les objectifs qualitatifs, celui de la participation syndicale ne sera pas sacrifié.

Ce serait donner un singulier modèle de civilisation industrielle que de réduire le rôle syndical à celui de Croix Rouge de l'économie, ne s'occupant que des conséquences - souvent sociales dommageables pour les travailleurs - des actes économiques qui resteraient du dommaine réservé des états et des employeurs.

C'est là un des actes essentiels que doit accomplir la Communauté si elle veut démontrer que la civilisation à bâtir n'est pas pour elle la recherche de performances matérielles.

CONCLUSIONS.

Elles seront brèves.

La Communauté, à l'état de marché et d'union douanière vise à accroître sa prospérité matérielle globale par un développement industriel accru.

Mais la poursuite d'objectifs matériels ne saurait suffire.

Une civilisation, à construire d'une manière permanente, ne surgira pas spontanément de la croissance des biens et produits.

En effet, la richesse globale de la Communauté, l'accélération de son rythme de développement peuvent accentuer les déséquilibres et les injustices.

Le laisser faire, laisser passer doit être condamné.

Le devoïs communautaire est clair.

Les disparités intolérables doivent être efficacement combattues, celles qui s'aggravent entre les régions, celles qui mettent en cause la guerre ou la paix dès lors qu'à l'échelle de la planète des hommes sont de plus en plus riches et d'autres de plus en plus pauvres.

Le déclassement des hommes pourrait être la conséquence du rythme accéléré des réformes structurelles et des conversions, ce qui impose à la Communauté, si elle veut aller au-delà des mots, de réaliser l'égalité des chances en créant les moyens de la promotion permanente.

Le cadre de vie, le genre de vie et les conditions de travail sont perturbés à tous les niveaux par les pollutions, les nuisances, les tensions nerveuses, la transformation du

travail, la congestion des transports. L'aménagement du territoire doit être un des tests primordiaux de la volonté communautaire d'imposer l'intérêt général et d'assigner au développement des finalités sociales et humaines.

La démocratie politique, économique et sociale reste à établir. Le civisme des hommes pourrait être gravement atteint si chacun avait le sentiment d'être un instrument passif entre des mains souvent anonymes.

La Communauté élargie par son existence même constitue un facteur décisif de liberté et de paix, mais elle se doit d'acquérir par ses actions valeur exemplaire pour elle-même et pour le reste du monde.

Le modèle de civilisation est conditionné par la volonté des peuples et l'accomplissement jour après jour de tâches conduites avec opiniâtreté et résolution dans le cadre d'une action visant à mettre l'homme au service de l'homme.

CONFERENCE

INDUSTRIE ET SOCIETE

DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

RAPPORT N° 2

LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL DE LA COMMUNAUTE :

PROBLEMES ET PERSPECTIVES

par

J. BOISSONAT

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

VENISE - 1972

LA CROISSANCE, PHENOMENE SOCIAL ET POLITIQUE

par Jean BOISSONNAT.

Aucune révolution, dans l'Histoire, n'a bouleversé aussi profondément, la destinée d'autant d'hommes, pendant aussi longtemps, que la révolution industrielle. A la différence des révolutions politiques, qui sont des spasmes courts et violents dans la vie des nations, la révolution industrielle est un processus continu de destruction des équilibres sociaux, mentaux, institutionnels et de construction de nouveaux équilibres, aussi précaires que les précédents. En même temps qu'elle a introduit la richesse matérielle, l'industrialisation a placé au coeur des sociétés humaines, l'incertitude en faisant que l'avenir n'apparaît plus comme une répétition du passé, et l'insatisfaction, en créant des besoins à un rythme beaucoup plus élevé que celui auquel elle pouvait les satisfaire.

La croissance n'est donc un phénomène économique qu'en apparence. Elle s'exprime, elle se mesure en termes économiques, c'est-à-dire en termes de production, de consommation et d'échanges. C'est une illusion d'optique, de croire que la politique recule devant l'économie, parce que les gouvernements passent, aujourd'hui, le plus clair de leur temps à décider du taux d'intérêt, de la règlementation des prix, du volume des impôts, ou à arbitrer des conflits sociaux, ou à susciter des concentrations industrielles. En réalité, ce faisant, ils agissent sur les finalités de la société, sur les rapports en forces sociales. Autrement dit, ils font de la politique. Les rapports économie-politique, infrastructure matérielle-idéologie, sont des rapports dialectiques dont le sens peut changer. La volonté de puissance, l'agressivité, l'incarnation des idéologies qui s'exprimaient naguère (et encore aujourd'hui, pour une part) dans les guerres ou les révolutions, ont trouvé refuge dans

le débat économique. De nos jours, Spartacus serait chef syndicaliste; Wellington, président de la Shell; Bonaparte, Commissaire Général du Plan et Charlemagne, président de la Commission de Bruxelles...

Les débats actuels sur la nature réelle et les perspectives de la croissance économique, sont essentiellement des débats politiques. Jan Tinbergen est prix Nobel d'économie; mais il fait de la politique lorsqu'il suggère de substituer la notion de "bonheur national brut" à celle de "produit national brut"; Sicco Mansholt est président de la Commission des Communautés européennes, mais il fait de la politique (et, d'ailleurs, il ne s'en cache pas) lorsqu'il propose, à la place du PBN, la notion "d'utilité nationale brute". Les experts du "Club de Rome" font de la politique, même si c'est en sortant des chiffres d'un ordinateur comme d'autres sortent des lapins d'un chapeau, lorsqu'ils annoncent la fin de la croissance pour l'an 2.020. Les grands débats de notre temps, sont des débats qui s'expriment en termes économiques mais dont la nature fondamentale reste politique :

- le meilleur système d'organisation pour produire et répartir les richesses, est-il de nature capitaliste ou socialiste ?
- la croissance économique telle que nous la concevons aujourd'hui, est-elle une forme avancée d'aliénation collective qui conduit le monde à la catastrophe ?
- sous quelles formes les pays industrialisés peuvent-ils exprimer la solidarité profonde de toute l'humanité, en contribuant au développement du Tiers Monde ?
- pourquoi l'Europe veut-elle se donner une personnalité économique qui la distingue des Etats-Unis ?

Le but du présent rapport est de mettre en évidence, à partir d'une analyse économique, la nature sociale et politique du phénomène de croissance que nous connaissons dans les pays industrialisés, singulièrement en Europe. On examinera successivement :

A/ Les origines de la croissance, ce qui mettra en évidence les facteurs non quantitatifs dans l'accroissement de la production;

B/ Les conséquences de la croissance, qui ne sont pas seulement la multiplication des biens disponibles, mais aussi la multiplication des tensions et des conflits sociaux; on examinera les formes nouvelles d'affrontement qui apparaissent depuis quelques années ;

C/ Enfin, nous nous interrogerons, à la lumière des analyses précédentes, sur l'avenir de la croissance et sur le rôle des forces sociales et des institutions politiques dans cet avenir, y compris celui des institutions européennes.

* * *
* *
*

A - LES ORIGINES DE LA CROISSANCE

Depuis la fin du XIXème siècle jusqu'à la crise de 1929, les taux annuels de croissance de la production par habitant, s'échelonnaient dans les principales nations industrielles, entre 0,5 % (Grande-Bretagne) et 2,1 % (Etats-Unis); les taux des pays continentaux en Europe (France, Allemagne, Italie) étant très proches les uns des autres, autour de 1,4% . Si l'on fait un bond par-dessus la crise économique des années trente et la guerre 1939-45, on constate pour la période actuelle (1949-1963) une très nette accélération, puisque la production par habitant a progressé, dans les mêmes pays, à des taux allant de 2,1 % (toujours la Grande-Bretagne) à 6,1 % (l'Allemagne). Dans l'ensemble, le rythme de la croissance a plus que doublé.

Si l'on réduit le champ d'investigation à la seule période d'après-guerre, la croissance a été impressionnante en Europe, tant dans sa partie occidentale déjà industrialisée (et dont les pays vont se retrouver, pour la plupart, dans la nouvelle Communauté européenne à Dix) que dans sa partie méridionale moins dévelopée (Espagne, Grèce, Portugal, Yougoslavie, Turquie) et dans sa partie orientale organisée en économies socialistes. Dans son rapport 1972, la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies, fait apparaître que l'ensemble européen qui réalisait, en 1950, 39 % de la production industrielle du monde, contre 45 % pour les Etats-Unis, en a assumé en 1969, 48 % contre 33 % pour les Etats-Unis.

Pour analyser les facteurs de la croissance depuis la dernière guerre, nous disposons de deux grandes études : celle de Denison et Poullier pour les principaux pays industriels d'Occident (1) et celle de Malinvaud, Carré et Dubois pour la France.(2)

---

(1) Why Growth Rates Differ. The Brookings Institution
(2) La croissance française aux Editions du Seuil

Toutes deux mettent en évidence l'importance des facteurs qualitatifs dans le développement économique.

L'étude de Denison etPoullier porte sur la période 1955-1962 et concerne, notamment, les Etats-Unis, la France, l'Allemagne, l'Italie et la Grande Bretagne. La méthode consiste à distinguer les principaux facteurs de la croissance; à évaluer la progression de chacun d'eux pendant la période considérée; enfin,à pondérer cette progression en fonction de la part des revenus de chaque facteur dans le revenu national, afin d'obtenir la contribution de chacun à la croissance globale.

Or, si l'on considère les deux facteurs classiques de la production, à savoir le travail et le capital, on observe qu'ils n'expliquent nullement l'ampleur de la croissance pendant cette période. Et cela, bien que l'on intègre des éléments qualitatifs tels que la qualification plus grande de la main d'oeuvre. Voici, en effet, la part de ces deux facteurs dans la croissance de cinq pays de 1955 à 1962

	U.S.A.	FRANCE	ALLEMAGNE	ITALIE	Gde BRETAGNE
Croissance globale	+ 3 %	+4,82 %	+ 5,39 %	+ 5,78%	+ 2,56 %
Part de la main-d'oeuvre	+ 1,22	+1,35	+ 1,60	+ 2,12	+ 0,44
Part du capital	+ 0,73	+0,84	+ 1,57	+ 0,80	+ 0,80
Reste	+ 1,05	+2,63	+ 2,22	+ 2,86	+ 1,32

Ainsi, ni l'augmentation quantitative du travail et du capital, ni l'amélioration qualitative du travail, n'expliquent complètement la croissance de la production dans les pays industrialisés. Il s'en faut de beaucoup ! Aux Etats-Unis, un tiers de la croissance reste inexpliquée; en Europe, approximativement la moitié.

Poussant plus loin leur analyse, Denison et Poullier font intervenir un troisième facteur, qui serait la "taille"; la croissance engendre, en effet, des économies d'échelle car, en élargissant les marchés, elle permet de produire à meilleur compte; en outre, l'ouverture des frontières qui a caractérisé les économies européennes pendant cette période, aboutit également à un élargissement des marchés générateur de meilleurs rendements (les calculs de Denison et Poullier évaluent à un dizième de point de croissance, par an, en moyenne, l'effet de l'ouverture des frontières pour les pays du Marché Commun). Même ainsi, il reste une partie de la croissance inexpliquée et que l'on attribue à un facteur dit "résiduel". Lequel représente encore 0,76 % aux Etats-Unis (le quart de la croissance globale), 1,56 % en France (le tiers), 0,87 % en Allemagne (le sixième), 1,30 % en Italie (le quart), 0,87 % en Grande-Bretagne (le tiers).

Les travaux de Carré, Dubois et Malinvaud sur la France, diffèrent de ceux de Denison et Poullier, notamment parce qu'ils ne quantifient pas les économies d'échelle. Celles-ci se trouvent donc inclues dans le facteur résiduel qui, de ce fait, apparaît plus important. En revanche, les auteurs français se sont livrés à une confrontation entre la croissance d'après-guerre (période 1951-1969) et la croissance en longue période(1913-1963). On peut, en outre, mettre en évidence d'après leurs travaux, ce qui revient - dans la croissance - à l'évolution quantitative des facteurs de production et ce qui peut être attribué à leur évolution qualitative.

Voici ces résultats :

	Période 1951-1969	Période 1913-1963
Croissance globale	+ 5 %	+ 2,1 %
Part de la quantité de travail (population et durée du travail)	- 0,1 %	- 0,3 %
Part de la quantité de capital	+ 1,1 %	+ 0,5 %
Total des éléments quantitatifs	+ 1 %	+ 0,2 %
Part de la qualité du travail (âge, instruction, intensité, migrations professionnelles)	+ 1 %	+ 0,9 %
Part de la qualité du capital	+ 0,4 %	-
Total des éléments qualitatifs	+ 1,4 %	+ 0,9 %
Facteur résiduel	+ 2,6 %	+ 1,1 %

Ainsi les éléments purement quantitatifs n'expliquent qu'un cinquième de la croissance au cours des vingt dernières années et un dixième, sur cinquante ans. Le facteur résiduel explique dans tous les cas, un peu plus de la moitié du taux de croissance.

Toutes les études en notre possession conduisent donc à cette constatation fondamentale : la croissance économique ne tient pas seulement - ni même principalement - à celle des facteurs de production, mais à des éléments d'une autre nature qui accroissent sensiblement l'efficacité de ces facteurs. Parmi ces éléments figure, naturellement, le progrès technique; mais lui-même est la conséquence de modifications dans les comportements. D'une manière générale, ce sont des éléments de nature sociale et politique qui ont joué le rôle déterminant dans la croissance économique.

Comment les recenser ?

L'énumération que nous allons tenter ci-dessous n'a aucune prétention exhaustive. Elle ne permet pas, en outre, d'apprécier la part relative de chaque élément recensé; part qui varie d'ailleurs, selon les pays et, pour chacun d'entre eux, selon les périodes. Mais elle est d'une très grande importance pour l'appréciation que nous aurons à faire, dans la troisième partie de notre étude, sur les chances et les conditions d'une poursuite de la croissance dans les années à venir.

1 - La diffusion de l'instruction a joué un rôle prépondérant dans tous les pays. C'est elle qui a rendu aptes au travail industriel, des masses de plus en plus grandes de travailleurs. Sans elle, le paysan aurait eu plus de mal à devenir ouvrier; l'ouvrier n'aurait pas pu espérer que ses enfants deviendront employés; et ceux-ci n'auraient pas engendré les cadres sans lesquels notre société technicienne n'aurait pu s'épanouir . A ces effets de l'instruction sur la production - c'est-à-dire sur l'offre,- il faut ajouter ses effets sur la consommation, c'est-à-dire sur la demande. Les écoles n'ont pas donné seulement à la société industrielle, l'infanterie dont ses usines et ses bureaux avaient besoin; elles ont aiguisé en outre, les appétits qui lui étaient nécessaires pour écouler une production sans cesse croissante. Quelles que soient les incompréhensions ou les inadaptations qui ont perturbé les rapports entre le monde de l'enseignement et celui de l'industrie, l'école a bien servi l'usine et l'on a voulu qu'elle la serve.

2 - L'aspiration au bien-être matériel apparaît, dans une certaine mesure, comme un sous-produit du système d'éducation. Elle a pris une ampleur inconnue dans le passé, au lendemain de la deuxième guerre mondiale, car la crise des années 30 et la guerre des années 40, avaient accumulé un formidable surplomb de besoins insatisfaits. Il n'a certes, fallu que cinq ans après la guerre, pour retrouver le niveau de production des années qui avaient précédé le conflit. Mais il a bien fallu vingt ans, pour éponger

cette demande accumulée dans les années de vaches maigres et entretenue par le spectacle d'exploits techniques sans cesse renouvelés.

3 - La priorité au travail sur le loisir découle, pour une large part, de cette fringale de consommer. Elle s'exprime, par exemple, dans les taux d'activité élevés chez les femmes : en France, ce taux pour les femmes âgées de 25 ans, est passé de 47 % en 1954 à 56 % en 1968. C'est le cas typique de la jeune mariée qui continue de travailler - ou s'y met - pour équiper plus vite son ménage. L'activité des femmes est particulièrement élevée en France (46 % des femmes d'âges actifs) et en Allemagne (40 %) qui sont parmi les pays industrialisés qui ont connu la plus forte expansion (elle ne dépasse guère 30 % dans les autres pays du Marché Commun). De même, la réduction de la durée du travail a été beaucoup moins rapide qu'on ne l'avait pensé à la fin de la guerre. De 1958 à 1970, la durée effective hebdomadaire du travail n'a pas varié en France; elle n'a diminué que d'une heure et demie en Allemagne, de deux heures en Italie, mais de trois heures en Belgique et de quatre heures aux Pays-Bas. Il est vrai que les congés annuels ont augmenté pendant cette période. Mais si l'on considère qu'en France, durant les trente premières années de ce siècle, la durée globale du travail avait diminué de 20 %, on est tout de même impressionné par le fait que durant 20 ans après la deuxième guerre mondiale, les Français ont travaillé aussi longtemps, qu'après la première guerre mondiale.

4 - La mobilité de la main d'oeuvre a été, partout, un facteur important de la croissance. Ce sont les réfugiés d'Allemagne de l'Est qui ont fait le "miracle allemand", comme les travailleurs du Mezzogiorno venus chercher un emploi en Italie du Nord, ont fait le "miracle italien" et les paysans français abandonnant, en masse, la terre, ont fait le "miracle français". La France, pays réputé pour la faible mobilité de sa main-d'oeuvre, compte pourtant chaque année

500.000 personnes actives qui changent de département et plus de deux millions qui changent d'employeurs.

5 - L'ambition nationale s'est reportée, dans de nombreux pays, vers la croissance économique. Celle-ci est devenue le seul objectif que le pouvoir politique pouvait assigner à la nation. C'est particulièrement vrai pour les pays qui ont connu la défaite au cours de la dernière guerre. Ce n'est probablement pas un hasard si les "champions de l'expansion" ont été le Japon, l'Allemagne, l'Italie et la France, tous pays au passé prestigieux mais blessés dans leur honneur au cours de la guerre. Ils ont trouvé dans la croissance économique une sorte de revanche sur le sort des armes, la seule d'ailleurs que les gendarmes du monde - Russes et Américains - les autorisaient à prendre. C'est sans doute pour la même raison que la France, l'Allemagne et l' Italie ont consenti plus aisément que la Grande-Bretagne, à former une Communauté économique.

6 - La concurrence des systèmes économiques est venue s'ajouter- voire, se subsistuer - au système de la concurrence, comme stimulant pour l'expansion. Désormais, le socialisme s'est affiché comme challenger officiel du capitalisme au championnat de l'expansion. On mesure ses taux de croissance, comme autrefois ses armées. Or, les pays de l'Est présentent des performances impressionnantes, même si elles s'expliquent par le retard à combler et si la progression du niveau de vie ne suit pas partout celle de la production. Au cours des deux dernières décennies, la production par habitant s'est accrue de 5,6 % par an en Europe orientale, contre 3,8 % par an en Europe occidentale (chiffres de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies). On a beau dire que cela n'a pas suffi pour faire le bonheur des Polonais ou des Tchécoslovaques, il faut bien en tenir compte.

7 - e rôle grandissant des pouvoirs publics en matière économique

avait donc des justifications politiques. Les politiques économiques se sont affinées à la lumière des erreurs d'avant-guerre, ce qui a permis d'améliorer sensiblement les actions de régulation. Si bien que l'Europe a réalisé une croissance beaucoup plus forte que par le passé, sans atteindre des taux annuels plus élevés : seulement en les tenant plus régulièrement. Les oscillations conjoncturelles n'ont pas disparu, mais elles ont été beaucoup plus faibles que dans le passé. Depuis vingt ans, pratiquement aucun pays de la Communauté n'a connu un recul de sa production exprimée en moyenne annuelle (exception faite, une seule fois, et faiblement, de l'Allemagne).

En outre, les Etats ont agi sur les structures de l'économie : nationalisations de secteurs importants (notamment en France et en Grande-Bretagne); intervention directe d'organismes publics dans la production (en Italie); contributions budgétaires élevées dans le financement des investissements; mise en place de systèmes de Sécurité Sociale qui ont garanti une demande solvable minimum quels que soient les risques de l'existence; création d'organes de planification des investissements (en particulier en France) et des revenus (aux Pays-Bas) etc...

Dans l'ensemble, l'attitude des Etats a été beaucoup plus dynamique que dans le passé.

8 - L'ouverture des frontières a été une des principales manifestations de ce nouvel état d'esprit des pouvoirs publics. C'est ainsi que des pays de tradition protectionniste comme la France et l'Italie font aujourd'hui la moitié de leurs échanges avec des pays vis-à-vis desquels n'existent plus de droits de douane; et vis-à-vis des pays tiers, ils ont la protection la moins élevée du monde puisque le tarif extérieur de la Communauté européenne n'est, en moyenne, que de 6 %, contre 7,1 % aux Etats-Unis, 7,6 % en Grande-Bretagne et 9,7 % au Japon.

En outre, le règne du dollar a - malgré tous ses inconvénients- assuré jusqu'à ces dernières années, une grande sécurité au système monétaire international, après avoir contribué à financer (pour des raisons politiques beaucoup plus qu'économiques) la reconstruction du Vieux Continent.

9 - L'amélioration de la gestion dès entreprises a accompagné celle de la gestion des économies nationales par les gouvernements. Dans le domaine du "management" comme dans celui de la technologie, l'Europe a eu l'avantage sur les Etats-Unis, de bénéficier de deux sources d'amélioration au lieu d'une : l'innovation et l'imitation (ou la transposition) de ce qui s'était fait aux Etats-Unis. Or cela n'aurait pas été possible sans une profonde évolution des mentalités, non seulement chez les chefs d'entreprise mais aussi chez les salariés.

10 - L'inflation elle-même, semble bien avoir stimulé la croissance. Dès lors qu'on la maintient dans certaines limites, c'est en effet, la technique la moins coûteuse (beaucoup moins que le chômage, en tous cas) pour rééquilibrer un système de gestion décentralisée dans lequel il n'y a pas d'harmonie préétablie entre toutes les décisions des agents de la vie économique. En favorisant les débiteurs, l'inflation a rendu le risque industriel plus supportable. En défavorisant les créanciers, elle a redistribué d'une certaine manière le capital, au profit de la créativité.

Au terme de cette énumération, trop longue et pourtant incomplète, on peut faire une hypothèse sur les trois éléments non quantifiables, qui auraient été les leviers de la croissance en Europe depuis la dernière guerre; ce seraient : la retombée sur l'économie, après une longue période de frustration due à la crise puis à la guerre, de l'effort d'éducation des masses entrepris à la fin du XIXème siècle; la mobilisation des énergies politiques sur

l'industrialisation, seul dessein collectif disponible après l'holocauste de la deuxième guerre mondiale, compte tenu de la crainte que tout nouveau conflit dégénère en apocalypse nucléaire et de l'existence d'un défi communiste sur le terrain de l'économie; enfin, l'existence d'un "modèle" d'industrialisation, récusé dans les mots mais sans cesse imité dans les faits, le modèle américain, facteur relatif de sécurité dans ce qui restait une aventure.

L'école, la défaite, le défi communiste et le précédent américain : curieux mélange de facteurs éthiques, sociaux et politiques qui explique que l'Europe ait succombé, pendant vingt ans, à l'amour d'un taux de croissance. La Grande-Bretagne a fait exception, peut-être parce qu'il manquait à son elixir le parfum amer de la défaite; peut-être aussi parce que, ayant été la première nation à s'industrialiser, elle a présenté avant les autres, la nécessité de limiter la croissance pour sauvegarder un certain style de vie; l'Amérique, à son tour, trébuche parce qu'il lui manque un éclaireur pour défricher le chemin.

*
* *

B - LES CONSEQUENCES DE LA CROISSANCE

La croissance, dont nous venons de voir qu'elle a des sources sociales et politiques, conduit à des conséquences de même nature. L'accumulation des richesses, les changements dans leur répartition modifient, en effet, les comportements sociaux. C'est ainsi que, bien loin d'apaiser les conflits, la croissance les attise.

Le développement économique s'est traduit, partout, par une notable élévation du bien être matériel. Les faits sont connus. Toutes les catégories sociales en ont profité, mais pas toutes au même degré. Les coûts et les profits de la croissance sont inégalement répartis.

En premier lieu, il faut tenir compte du fait que toutes les catégories n'ont pas payé un égal tribut à la croissance. Parmi ceux qui en ont supporté le coût le plus élevé, il faut citer les migrants de toute nature, car le fait de quitter une entreprise, une région ou un pays pour des raisons économiques, entraîne de fortes perturbations sociales et affectives. Les agriculteurs ont, ici, plus que leur part: ils représentaient 24 % des travailleurs de la Communauté en 1955; ils n'en représentent plus que 13 % (on prévoit, pour 1980, un pourcentage de 6 %). De 1958 à 1970, les effectifs dans l'agriculture communautaire ont diminué de 6,5 millions; une nouvelle ponction de 2 millions de personnes est à peu près certaine de 1971 à 1975.

Certaines industries ont connu des compressions d'effectifs aussi fortes, bien qu'elles soient moins connues : les effectifs ont diminué de 60 %, entre 1958 et 1970, dans l'industrie charbonnière (soit une diminution de 625.000 personnes); même chose dans les mines de fer, dont les effectifs sont passés de 58 100 en 1958 à 18 400 en 1970. Dans le textile, les effectifs ont diminué de 25 % (400 000 personnes) et dans la construction navale de 15 à 20 % (50.000 personnes).Globa-

lement, on estime qu'en douze ans, deux millions d'emplois ont été supprimés dans les industries de la Communauté. Naturellement, beaucoup d'autres ont été créés dans le même temps; mais ces changements d'affectation ne vont pas sans un coût humain réel, même s'ils s'accompagnent d'une élévation du niveau de vie.

Les migrations entre pays ont pris une grande ampleur au cours des dernières années. C'est ainsi que le nombre de travailleurs étrangers occupés dans la seule Communauté s'élevait en 1970 à 3,5 millions de personnes, soit plus du double qu'en 1961. Sur ce total, le nombre de travailleurs originaires d'un pays de la Communauté (principalement l'Italie) n'a guère évolué, restant inférieur à 1 million de personnes. Il s'agit d'un véritable prolétariat, peu qualifié (en Allemagne, 75 % de la main d'oeuvre étrangère est sans qualification), souvent mal rémunéré et mal logé (on estimait, qu'en 1969, en France 600.000 étrangers vivaient dans des taudis, alors qu'ils représentent 20 % de la main d'oeuvre employée dans le bâtiment !), parfois même mal reçu. Dans ses orientations pour "un programme de politique sociale communautaire", la Commission de Bruxelles écrivait en 1971, à ce sujet : "On a vu croître la distance culturelle entre les travailleurs migrants et les populations des pays d'accueil. On perçoit dans certains milieux des résistances ou des méfiances vis-à-vis d'une présence étrangère considérée comme excessive". Les travailleurs étrangers servent souvent "d'amortisseurs" aux variations conjoncturelles, véritables nomades de la société industrielle.

L'exemple de l'Allemagne est particulièrement éloquent à cet égard, si l'on compare depuis 1960, les variations de la production industrielle et celles du solde migratoire net :

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Product. Industr. (en %)	+10,7	+6,3	+4,5	+2,7	+8,5	+6,3	+2,3	-2,4	+9,5	+10,4
Solde migratoire net (en milliers	+336	+419	+283	+237	+301	+344	+132	-177	+278	+572

Si les coûts de la croissance sont inégalement répartis, ses bénéfices le sont-ils de façon plus équitables ? La réponse à cette question est difficile parce que les chiffres significatifs sur l'évolution de la répartition des revenus sont rares.

Une première approche, très globale, consiste à observer l'évolution du revenu moyen par habitant d'un certain nombre de pays - par exemple ceux de la Communauté Européene-, pendant une période donnée; par exemple de 1958 à 1969. Si l'on prend la moyenne du produit national par habitant comme base 100, on observe l'évolution suivante :

	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxembourg
En 1958	110	129	61	85	115	142
En 1969	111	122	67	96	104	116

Ces chiffres font apparaître un réel rapprochement entre les revenus moyens des pays de la Communauté puisqu'en 1958 l'écart maximum (entre l'Italie et le Luxembourg) était de 81 points, alors qu'en 1969 (il s'agit, cette fois, de l'écart entre l'Italie et la France) n'est plus que de 55 points.

Mais la répartition entre pays est beaucoup moins significative que la répartition entre catégories sociales. De 1958 à 1970, le produit national par personne occupée (à prix constants) s'est accru de 70 % dans la Communauté. Que sait-on de la façon dont les salariés et non salariés se sont partagés ces bénéfices ? Il faut tenir compte, non seulement de l'évolution des revenus de chaque catégorie, mais aussi des effectifs de celle-ci : 7 millions de salariés en plus, pendant cette période, et 5 millions de travailleurs indépendants et aides-familiaux en moins. Les services de la Commission de Bruxelles ont publié une statistique montrant l'évolution de la rémunération moyenne par salarié en pourcentage du revenu national

par personne active : si la part du salarié s'élève, cela signifie que celui-ci a effectivement "mordu" sur les revenus de l'entreprise et de la propriété considérée globalement. Voici les chiffres par pays :

	1958	1960	1965	1970
Allemagne	80,2 %	78,5 %	80,5 %	81,9 %
France	81,7 %	80,4 %	82,9 %	80,8 %
Italie	88 %	86,7 %	87,2 %	84,8 %
Pays-Bas	76 %	72,5 %	78,7 %	81,1 %
Belgique	77,8 %	76,6 %	77,8 %	79,6 %
Luxembourg	91,9 %	83,9 %	91,4 %	91,7 %(1)

Source : Statistiques des Communautés Européennes
(1) en 1968

En fait, on n'observe pas (sur douze années !) une évolution très significative.Compte tenu des aléas conjoncturels, les salariés auraient à peu près gardé leur part du gâteau en Allemagne, en France et au Luxembourg; ils l'ont agrandie aux Pays-Bas de façon sensible (conséquence de l'abandon de la politique de contrôle des salaires), plus modérément en Belgique, tandis qu'ils perdaient du terrain en Italie où le "miracle économique" s'est longtemps fait sur le dos des salariés, ce qui n'est sans doute pas sans liens avec l'aggravation des tensions sociales depuis 4 ans dans ce pays. Toutefois, il convient de tenir compte, en Italie de la disparition des exploitations agricoles les plus misérables, ce qui a eu pour effet de relever sensiblement la moyenne des revenus des autres entrepreneurs. Une autre étude (citée en annexe) de l'OCDE sur le même sujet, mais avec une approche différente, montre que dans l'ensemble européen, les pays du Marché Commun auraient été moins généreux (en parts relatives) avec leurs salariés, que les autres pays.

L'évolution des salaires par branches ne fait pas apparaître, non plus, de rétrécissement sensible des écarts de

rémunérations; au contraire, dans tous les pays de la Communauté, l'écart maximum s'est élargi entre 1964 et 1970 :

ECART MAXIMUM ENTRE LES GAINS HORAIRES/OUVRIERS PAR BRANCHES

(en points, la moyenne de toutes les industries étant 100)

	1964	1970
Allemagne	39	43
France	62	90
Italie	88	95
Pays-Bas	76	85
Belgique	84	87

Sources : Statistiques des Communautés européennes

Les disparités régionales restent également très grandes, avec une tendance à l'atténuation en France et en Italie, où elles étaient les plus fortes, le maintien en Allemagne et une aggravation aux Pays-Bas :

ECART MAXIMUM ENTRE LES GAINS HORAIRES/OUVRIERS PAR REGIONS

(en points, la moyenne de chaque pays étant 100)

	1964	1970
Allemagne	22	22
France	33	26
Italie	29	24 (1)
Pays-Bas (2)	6	10

Sources : Statistiques des Communautés Européennes.
(1) en 1969
(2) écart entre la Hollande du nord et du sud, et de la province d'Utrecht d'une part, et l'ensemble des autres provinces d'autre part.

Quant aux écarts de salaires entre hommes et femmes, à qualification égale, dont le Traité de Rome prévoyait explicitement la disparition (c'était même un de ses rares objectifs sociaux), ils sont toujours là. Une enquête très précise réalisée en 1966 (8 ans après l'entrée en vigueur du Traité) par les Communautés européennes, le chiffrait pour les industries textiles et alimentaires à 13 % en Italie, 15 % en France, 21 % en Allemagne, 22 % en Belgique et 28 % aux Pays-Bas.

On ne sait pas grand chose de précis sur la hiérarchie des salaires selon les qualifications. Toutefois, une enquête réalisée en 1968-69 pour le compte du Centre d'étude des revenus et des coûts en France, vient d'être publiée. Elle donne des indications intéressantes à partir d'études menées sur des firmes ayant des filiales dans différents pays et pour lesquelles les postes de travail ont pu être définis avec précision.

	EVENTAIL DES SALAIRES EN 1968 - 1969			
	Entre l'OS et le cadre de direction		Entre la moyenne des ouvriers et la moyenne des cadres	
	Avant impôts	Après impôts	Avant impôts	Après impôts
Gde Bretagne	1 à 13,9	1 à 9,4	1 à 3,7	1 à 3
Italie	1 à 12,9	1 à 9,7	1 à 3,7	1 à 3,3
France	1 à 11,7	1 à 8,6	1 à 3,9	1 à 3,5
Pays-Bas	1 à 11,4	1 à 7	1 à 3,4	1 à 2,9
Allemagne	1 à 11,2	1 à 8,3	1 à 3	1 à 2,7
Etats-Unis	1 à 8,6	1 à 6,9	1 à 2,8	1 à 2,6

Source : Centre d'étude des revenus et des coûts (Paris)

Ces chiffres, comparés au niveau moyen des rémunérations par pays, font apparaître que ce sont les pays où les salaires moyens sont les plus élevés - surtout les salaires des ouvriers- que les écarts hiérarchiques sont les moins grands : les

Etats-Unis et l'Allemagne. Il semble donc qu'en France, en Italie, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, les salaires ouvriers sont anormalement faibles. Mais les systèmes fiscaux jouent un rôle de redistribution particulièrement sensible en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas; beaucoup plus faible en France et en Italie, ce qui désigne ces deux pays comme les plus vulnérables aux revendications de la classe ouvrière.

Pour la France, nous disposons d'une étude de l'INSEE qui porte sur l'évolution des écarts de revenus moyens entre catégories extrêmes (en l'occurence cadres supérieurs et professions libérales d'une part, inactifs d'autre part) :

	1956	1962 (1)	1962 (2)	1965
Revenus primaires	1 à 9,2	1 à 10,5	1 à 9,9	1 à 9,5
Revenus finaux	1 à 5	1 à 5,1	1 à 4,9	1 à 4,4

(1) Calculé sur la même base qu'en 1956. (2) Calculé sur la même base qu'en 1965. (3) Après déduction des impôts et augmentés des transferts sociaux.

La forte croissance économique durant cette décennie n'a donc pas provoqué de resserrement des revenus primaires, au contraire. Mais une certaine redistribution a été opérée par les transferts sociaux (beaucoup plus que par le prélèvement fiscal direct).

Nous voici donc en possession d'un certain nombre d'informations qui nous introduisent à l'élément central de cette partie de notre rapport : la croissance économique ne tarit pas les sources de conflits : elle les multiplie en même temps que les richesses qu'elle est d'ailleurs incapable, par elle-même, de distribuer plus équitablement.

Si l'on analyse l'évolution du nombre de conflits sociaux, dans la Communauté, d'après le nombre de journées de travail perdues pour faits de grève, on observe une sensible accélération au cours des dernières années pour la plupart des pays(voir tableau détaillé en annexe) :

	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Total
Période 1960-1963 (en milliers)	1.482	11 562	49.789	538	943	64.314
Période 1964-1967 (en milliers)	483	10.202	43.074	118	1.229	55.106
Période 1968-1971 (en milliers)	727	107.663	74.611	668	3.452	187.121

Durant les quatre dernières années, les grèves ont été trois fois plus importantes que pendant les deux périodes précédentes de quatre années. Même si l'on excluait du calcul les grèves de mai 68 en France (mais pourquoi les exclurait-on ?), les conflits seraient encore moitié plus nombreux que dans les périodes antérieures.

Encore ne s'agit-il là que des conflits classiques entre patrons et ouvriers, entraînant des arrêts de travail repérables statistiquement. Mais l'esprit revendicatif s'est étendu à bien d'autres catégories que la classe ouvrière; par mimétisme d'abord (la revendication, ça rapporte); parce que les frustrations entretenues par la société industrielle elle-même n'ont aucune raison de s'arrêter aux frontières de la classe ouvrière, en second lieu; enfin, parce que les non salariés (agriculteurs, commerçants, artisans, médecins...) ont, à leur tour, un patron à qui s'en prendre, à savoir l'Etat qui ne peut pas se tenir à l'écart de la vie économique en raison de l'importance politique que celle-ci a prise dans nos sociétés.

L'accroissement du volume des conflits n'est peut-être pas le phénomène le plus intéressant dans l'évolution récente. Après tout, dans un pays comme la France qui compte, chaque année, 3 milliards de journées de travail de salariés, approximativement, même une année exceptionnellement troublée comme 1968, ne l'ampute que de 100 millions de journées (en partie récupérées, d'ailleurs). Les formes des conflits et leurs objectifs ont également évolué et leur évolution est non moins significative pour l'avenir.

Dans un exposé présenté à la Semaine de Bruges en 1971, sur les relations industrielles en Europe, Eugène Descamps (alors secrétaire général de la CFDT française), donnait une série d'exemples concrets de types de conflits, différents de la grève traditionnelle, exemples pris en France en 1970-1971 :

- grèves avec occupation;
- grèves avec sequestrations ;
- grèves du zèle (dans la navigation aérienne);
- grèves thrombose (c'est-à-dire d'un petit service vital pour l'entreprise, qui enraye le fonctionnement de l'ensemble de celle-ci, comme un atelier de pistoleurs dans l'automobile ou un service d'informatique dans la sidérurgie);
- grèves de harcèlement (petits débrayages surprises se répétant en des points différents d'une entreprise);
- grèves de la faim (utilisées par des employés d'un grand magasin comme par des mineurs de fond) etc.

L'un des phénomènes les plus remarquables de ces dernières années a été l'apparition de grèves dites " sauvages " , c'es-à-dire déclenchées sans l'accord des organisations syndicales : grève des mineurs du Limbourg, en Belgique en 1970; grève dans le Port de Rotterdam, aux Pays-Bas, en 1970; grève dans la métallurgie allemande à l'automne 1969; en Grande Bretagne, le phénomène est déjà ancien puisqu'en 1964-66, on comptait déjà 1.700.000 journées de travail perdues dans

2.171 grèves non officielles pour 733.000 journées perdues dans 74 grèves officielles (Rapport de la Commission Royale sur les Syndicats et les Associations d'Employeurs); grèves des Dockers de Göttenborg et des mineurs de Kiruna, en Suède, à la fin de 1969.

Il n'est pas surprenant que ces grèves "sauvages" soient apparues dans des pays où la population de salariés est fortement syndicalisée (Belgique 66 %, Gde Bretagne 45 %, Pays-Bas 40 %, Allemagne 36 %); on ne voit pas de semblables phénomènes en France où la grève n'a pas à être "reconnue" par des syndicats qui répugnent à jouer un rôle "officiel" et qui encadrent un nombre beaucoup plus faible de salariés (20 %).

En fait, chaque grève sauvage a son histoire propre. Mais, toutes ensemble, ajoutées à une mentalité "contestataire" différente de la mentalité "traditionnelle" revendicative, signifient que le syndicalisme s'est bureaucratisé comme les autres formes d'organisations sociales et qu'il souffre au même titre que toutes les autres Institutions, d'une crise d'autorité et de représentativité.

Si l'on considère l'histoire des relations sociales depuis le début du siècle dans toutes les nations industrielles, on observe un mouvement général, à travers de multiples conflits, vers l'institutionalisation de ceux-ci. La reconnaissance du droit de grève et des organisations syndicales, l'élaboration de procédures de négociations collectives, de médiation et d'arbitrage, la signature de contrats, la consultation des organisations professionnelles pour la définition de la politique économique, constituent les principales étapes d'une évolution qui a gagné progressivement tous les pays occidentaux. C'était la volonté des travailleurs organisés dans leurs syndicats ; c'était, de plus en plus, l'intérêt des gouvernements soucieux de mettre leur politique à l'abri de l'agitation sociale et des chefs d'entreprise préoccupés de satisfaire une demande pressante et d'amortir les installations de plus

en plus coûteuses que requiert la technologie moderne. De même qu'elle doit s'assurer des débouchés en fabriquant son marché en même temps que le produit qu'elle y vendra (c'est le rôle de la publicité), l'entreprise doit s'assurer la régularité dans la fourniture de travail en négociant des contrats avec les représentants des salariés.

Cette évolution a culminé dans des concertations au sommet pour régulariser le mouvement des salaires eux-mêmes: ce fut le cas aux Pays-Bas jusqu'aux années 1960 et en Grande Bretagne, sous le gouvernement Wilson. La politique des revenus a été le point le plus avancé de la concertation entre les syndicats et le pouvoir. Si avancé d'ailleurs, que la position n'a pas été tenable. La France, qui avait du retard sur les autres pays industrialisés en matière de relations sociales, a comblé depuis la crise de 1968, une partie de ce retard : la politique dite "contractuelle" du gouvernement Chaban-Delmas est l'illustration de ces rattrapages.

Seulement, dans le même temps où se poursuivait ce processus d'institutionalisation des conflits, on a vu apparaître un autre processus à base de contestation du pouvoir (y compris du pouvoir syndical) et de critique radicale du système global d'organisation économique et sociale. C'est la superposition des deux mouvements (car le second n'a pas fait disparaître le premier, même s'il l'a ralenti) qui caractérise la phase actuelle des relations industrielles.

Certes, il faudrait distinguer soigneusement les situations selon les pays. La contestation radicale est moins forte dans l'Europe du nord que dans l'Europe latine (France et Italie); ce qui n'empêche pas les grèves sauvages de s'être développées dans les pays réputés calmes et disciplinés. Il y a toutefois des traits communs et notamment ceux-ci : le rôle grandissant des conditions de travail dans l'éclatement des conflits (là encore, les revendications pour de meilleures conditions de travail, notamment sur les chaînes de montage,

ne font pas disparaître les revendications de salaires) et les déplacements du pouvoir revendicatif, du niveau de l'industrie à celui de l'entreprise. Une des raisons pour lesquelles les syndicats se sont trouvés en porte-à-faux dans des conflits récents, est précisément qu'ils se sont organisés surtout au niveau de l'industrie : c'est là qu'ils négocient. Or, désormais, l'action revendicative se renforce dans l'entreprise: c'est là que le salarié ressent le plus intensément le poids des conditions de travail, qui lui sont d'autant plus insupportables qu'il a acquis par l'enseignement, des compétences inutilisées ou des goûts frustrés. Le même phénomène d'éducation des masses qui a été, dans un premier temps, une condition décisive de la croissance, peut, au-delà d'un certain niveau, imposer un changement du type de croissance. Il est bon que l'OS sache lire et compter; mais s'il en sait plus, il ne veut plus être OS. Ce que l'ouvrier supporte de moins en moins, ce n'est pas son salaire (encore qu'il veuille toujours l'améliorer et que pour le patron c'est souvent une façon de se débarrasser des autres revendications que de l'augmenter), c'est l'abrutissement dans un travail sans intérêt et la soumission à l'autoritarisme du "petit chef" dans l'atelier.

Le progrès technologique n'a nullement fait disparaître le travail répétitif. Au couple manoeuvre-ouvrier qualifié de la première phase de l'industrialisation, s'est subsitué un couple OS-technicien dans lequel la masse des ouvriers spécialisés n'a nullement tendance à décroître.

Or, ce salarié dans l'atelier a pris conscience de sa force en même temps qu'il éprouvait le besoin de secouer sa condition. Sa force, c'est la complexité croissante de l'entreprise. Chacun de ses rouages en commande d'innombrables autres; l'entreprise ne doit pas s'arrêter si elle veut rentabiliser ses machines de plus en plus coûteuses; en outre, comme elle est mieux gérée, elle a de moins en moins de stock; elle est donc plus vulnérable. Il n'est donc plus nécessaire

d'ébranler la masse des salariés de toute une industrie - tâche pour laquelle le syndicat reste irremplaçable - pour avoir une chance de succès dans l'action revendicative. Il faut agir au bon moment, au bon endroit.

De très importantes conséquences peuvent découler de cette évolution, dans l'avenir. Nous assistons à une "atomisation"des conflits sociaux: chacun se battra pour soi, avec ses armes et ses objectifs. Il faudra négocier beaucoup plus au niveau de l'entreprise; or, les dirigeants de celles-ci ont pris l'habitude de s'abriter derrière les spécialistes de leurs organisations professionnelles. Ce ne sera plus possible. Ils devront aller eux-mêmes à la négociation et se préparer en conséquence. Au plus haut niveau de l'entreprise il faudra changer l'ordre des priorités et consacrer parfois plus de temps au règlement d'un problème d'organisation du travail, qu'à celui d'un problème d'investissement.

Pour les syndicats, les conséquences ne sont pas moins périlleuses. L'accroissement du nombre des salariés qu'ils ont vocation à regrouper, leur posait déjà des problèmes délicats d'homogénéité : pour l'ensemble de la Communauté, le nombre des salariés est passé de 68 % de la population active en 1958 à 78 % aujourd'hui. A l'intérieur du groupe des salariés, les ouvriers sont entrain de perdre la majorité mais les organisations restent marquées par leur tradition ouvrière. Il faut donc maintenir une homogénéité difficile entre ouvriers, employés, techniciens et cadres qui ont chacun des mentalités et des revendications spécifiques.

En même temps qu'il est sollicité par le pouvoir de négocier au sommet, le syndicat est donc tiré par ses bases vers des actions diversifiées. Il doit donc prendre ses distances avec les pouvoirs. Il peut le faire en affichant une opposition politique au gouvernement ou en proclamant sa condamnation du régime capitaliste; mais il court alors le risque d'entrer en conflit avec un autre aspect de l'hétérogé-

néité de ses troupes : la diversité politique de celles-ci. Dès lors que plus de 80 % de la population est salariée, elle groupe à la fois des conservateurs et des progressistes; il faut donc veiller à ne pas effaroucher les uns pour satisfaire les autres.

Ainsi la lutte sociale s'intensifie, en même temps qu'elle se diversifie et, par certains côtés, se radicalise. Elle pose des problèmes nouveaux d'une grande importance pour l'avenir de la croissance : en particulier des problèmes de pouvoir et de consensus social.

C - L'AVENIR DE LA CROISSANCE

Pour un Français, les discussions sur l'avenir de la croissance évoluent avec une rapidité déconcertante : voilà deux ans, dans les discussions sur le VIème Plan,on ne parlait que d'une"croissance à la japonaise" et l'on citait des taux d'expansion de 6 à 8 % par an pour la France;

aujourd'hui, les travaux du "Club de Rome" et les thèses américaines sur les bienfaits d'une "croissance nulle" deviennent des thèmes à la mode. Il est clair que l'humanité ne pourra pas, indéfiniment, augmenter sa population de 2 % par an et sa production de 5 %; c'est-à-dire comme aujourd'hui, doubler sa population tous les trente ans et sa production tous les 15 ans. Cela conduit à des chiffres absurdes : 28 milliards d'êtres humains sur terre en 2.060 (dix fois plus qu'un siècle plus tôt); une production mondiale de 200.000 milliards de dollars à la même date (soit soixante-dix fois plus qu'aujourd'hui)! Les experts de l'Institut de technologie du Massachussetts ont beau jeu de démontrer que les ressources alimentaires et en matières premières industrielles seront épuisées bien avant; et qu'à supposer qu'elles ne le soient pas, l'expansion aurait péri asphyxiée dans la pollution des éléments naturels : notre biosphère n'a qu'une capacité limitée pour recycler les déchets de notre abondance. Soit.

Mais nous ignorons le volume - même approximatif - de cette capacité. Nous ignorons tout autant si le rapport production - pollution est constant. Il y a même de fortes raisons de penser qu'il ne n'est pas, car tout dépend de la densité de la production; si celle-ci était mieux répartie dans l'ensemble du monde, la capacité d'absorption par la nature serait beaucoup mieux utilisée; lorsqu'un tiers de la production mondiale est réalisée dans une petite fraction du territoire d'un seul pays, les Etats-Unis, il ne faut pas s'étonner

d'une rupture de l'équilibre écologique. En outre, nous savons d'expérience que l'élévation du niveau de vie entraîne un abaissement de la fécondité. Le développement économique et social du Tiers-Monde pourrait donc avoir des effets positifs à cet égard. Or, si nous supposons, à titre d'hypothèse, que la population ne croîtrait plus que lentement au-delà de dix milliards de personnes (trois fois plus qu'aujourd'hui tout de même), il faudrait pour assurer à chacune de ces personnes le niveau de vie actuel d'un Américain, une production mondiale de 50.000 milliards de dollars, c'est-à-dire dix-sept fois plus importante qu'aujourd'hui. Chiffre qui serait atteint au milieu du XXIème siècle (les enfants qui naissent cette année-ci le verraient de leurs yeux) avec un taux de croissance ramené à 3,5 % par an. Mais il peut exister des variantes selon les changements dans la répartition des richesses. 1 % de croissance de l'économie américaine représente 10 milliards de dollars par an pour 200 millions d'hommes; or, ce même chiffre appliqué au Tiers Monde, correspond aujourd'hui à une croissance de plus de 2 % pour plus de 2 milliards d'hommes.

Ces calculs n'ont aucune prétention scientifique, mais ils font apparaître des ordres de grandeur moins apocalyptiques que ceux que l'on utilise souvent pour justifier un néo-malthusianisme singulièrement profitable aux peuples nantis. Quelle tentation de fermer le portillon du progrès derrière soi en expliquant au Tiers-Monde et aux pauvres de nos propres pays, qu'une voiture, un téléviseur et une salle de bains suffisent au bonheur des hommes et justifient que ceux-ci cessent de maltraiter la nature pour écouter Jean-Sébastien Bach en paix !

La croissance ne sera certainement pas éternelle et elle se ralentira sensiblement au cours du siècle prochain. Il n'est pas trop tôt pour y penser. Mais pour les vingt ans qui viennent, ce n'est pas de pénurie ou d'asphyxie qu'elle risque de périr. Sa poursuite, dans les pays européens, dépend d'une série de conditions culturelles, sociales et politiques, puisque nous avons vu que ce sont ces conditions qui ont été à

l'origine de la croissance, de même que les conséquences de celle-ci s'expriment dans des domaines de même nature

1 - Conditions culturelles. Le principal levier du développement économique depuis un siècle, a été la diffusion de l'enseignement, singulièrement de l'enseignement primaire. On peut se demander si la généralisation de l'enseignement secondaire et la diffusion extrêmement rapide de l'enseignement supérieur, à l'heure actuelle, ne va pas avoir des effets contraires. Les formes d'industrialisation adaptées à une population formée dans le primaire, ne sont peut-être plus supportables par une population formée dans le secondaire : celle-ci a des exigences nouvelles concernant les conditions de travail et les formes d'autorités, alors que l'appareil de production et les méthodes de commandement n'évoluent que lentement. C'est une raison de penser que la poursuite du mouvement de diffusion de l'enseignement (dont il est vain de croire qu'on puisse l'enrayer : c'est devenu un besoin en soi et il est, en outre, nécessaire pour l'entretien de notre niveau technologique) ne produira pas nécessairement les mêmes effets, sur la croissance, que la première phase de scolarisation.

En outre, l'existence d'une relative abondance dans certaines parties de la population, et précisément chez ceux qui détiennent le savoir et héritent du commandement, modifie les échelles de valeurs. Les générations qui n'ont pas connu la pénurie ne réagissent pas comme celles qui s'en souviennent. Pour elles, l'automobile et la machine à laver sont des données (elles n'ont aucune envie de s'en priver), non pas des conquêtes. L'épargne, le travail, l'action rationnelle deviennent des valeurs secondes par rapport à d'autres telles que la jouissance, le loisir, l'aménité. L'âge classique de l'industrialisation cède la place à l'âge romantique d'une nouvelle affectivité. Sans compter que la nature humaine risque d'étouffer

dans un univers trop rationnel : passe encore qu'un chef autoritaire vous donne des ordres, vous pouvez vous en libérer psychologiquement en le classant au rang des dictateurs imbéciles; mais qu'on vous impose des normes, de travail ou d'existence, au nom de la seule logique et de la froide raison, alors la situation peut devenir intolérable car il n'y a plus d'excuse au refus d'obéir. La dictature de l'organisation est, ainsi, beaucoup plus difficile à supporter que celle des chefs . Il faut donc inventer des formes d'organisation qui préservent des zônes d'irrationalité, comme l'on définit des parcs naturels ou des rues sans voitures.

Il existe, au coeur même de la société industrielle une contradiction fondamentale : celle qui écartèle l'homme entre la rationalisation toujours plus exigeante qu'on lui impose en tant que producteur, alors qu'on sollicite en même temps son goût le plus anarchique et luxuriant, en tant que consommateur. Le système veut que le même homme vive, pendant huit heures chaque jour sous la dictature de la raison et le reste du temps, se laisse aller à toutes ses pulsions les plus incohérentes. Quelle volonté suppose-t-on de sa part, pour enfermer celles-ci au moment précis où il franchit la porte de son usine ! Ne soyons pas surpris du désarroi de nos contemporains, comme un patron ne devrait pas l'être de voir ses salariés lui réclamer des augmentations de salaires, alors qu'il placarde lui-même aux portes de son entreprise des affiches qui pressent le même salarié de partir aux Baléares ou de changer de voiture...

2 - Conditions sociales. Parmi les éléments favorables à la poursuite de la croissance, dans les dix à vingt prochaines années, en Europe, il faut citer l'importance des besoins matériels insatisfaits dans de larges fractions de la population. Le niveau de vie moyen d'un Anglais, d'un Allemand ou d'un Français est encore inférieur de 20 % à celui d'un Suédois; l'écart entre celui-ci et le niveau de vie d'un Italien atteint 40 % (d'après une estimation d'André Piatier, directeur à l'Ecole pratique des Hautes Etudes à Paris). Si l'on définit

[illegible] des centaines de milliers de travailleurs, qui satisfont les besoins de millions d'hommes, dont les décisions pèsent plus lourd sur l'équilibre économique et social d'une nation, que celles de l'Etat. Aujourd'hui, dans notre système,

la pauvreté relative dans les pays européens, comme le niveau de revenu qui ne permet pas à une famille d'accéder à l'équipement en biens durables, on estime que 14 % des Français et 19 % des Italiens vivent encore en-deça de cette limite. Seulement si la croissance globale se ralentit, cela signifie qu'on ne peut améliorer le sort des plus pauvres qu'en amputant le train de vie des plus riches. Tout ralentissement de la croissance dans la phase actuelle, est facteur de tensions sociales.

D'une manière plus globale, on peut considérer que les ouvriers non qualifiés (les plus nombreux), une grande partie des agriculteurs, la plupart des travailleurs étrangers, une proportion élevée des retraités connaissent des conditions d'existence qui leur paraissent à juste titre intolérables, lorsqu'on leur présente la conquête de l'espace, la greffe du coeur ou le vol des supersoniques. A ces insatisfactions globales s'ajoutent des insatisfactions partielles pour de plus larges couches de la population, en matière de transport par exemple; c'est le Président Nixon lui-même qui se demandait pourquoi on était capable d'envoyer trois hommes à 320.000 hommes à trois kilomètres de chez eux...

Autre élément favorable à la croissance en Europe : l'existence d'une armée de réserve de travailleurs dans l'agriculture. Celle-ci alimentera encore en hommes, pendant une dizaine d'années, les autres secteurs de l'économie. Après, ce sera sans doute fini.

En revanche, l'aspiration à une plus large possibilité de jouir du bien-être, entraînera sans doute une réduction de la durée du travail(sous toutes ses formes) plus importante dans les dix ans à venir que durant les dix ans passés.

Enfin, il est difficile de prévoir l'impact sur la croissance de l'intensification inévitable des tensions sociales Or, nous avons vu que les procédures actuelles d'institutionalisation des conflits (qui fonctionnent entre des états-majors au sommet) risquent de ne plus être adaptées au règlement des nouvelles formes de conflits, plus localisés - au niveau de

de l'entreprise,voire de l'atelier - et plus violents. L'atomisation des conflits se fera au détriment des appareils syndicaux,qui devront donc accroître leurs distances vis-à-vis des pouvoirs patronaux et gouvernementaux,pour garder le contact avec la base.Il serait illusoire de compter sur les syndicats pour faire la police des salariés dans toutes les circonstances.

Les changements dans la nature des conflits viendront s'ajouter aux changements dans leurs niveaux.Aux revendications d'avoir,viennent se mêler des revendications d'être et de pouvoir.Certes,pour certains - comme les communistes -,le changement de pouvoir (la collectivisation des biens de production) est présenté comme une condition nécessaire et suffisante pour améliorer la répartition des richesses.Pour d'autres - que l'on regroupe volontiers,de manière sommaire,sous l'appellation de "gauchistes" - il ne s'agit pas à proprement parler de revendiquer le pouvoir, mais de le contester pour l'affaiblir;l'objectif réel n'est donc pas la prise du pouvoir mais l'affaiblissement de celui-ci jugé insupportable pour la liberté des hommes.Enfin,il y a ceux qui réclament un changement de pouvoir non seulement pour transférer celui-ci à de nouvelles couches sociales,mais aussi pour l'excercer de manière différente (on rencontre cette préoccupation,notamment,chez les partisans de l'autogestion).

De fait,l'exercice du pouvoir dans l'entreprise posera inéluctablement dans les prochaines années,des problèmes fondamentaux.Il n'est pas possible que divergent indéfiniment,le volume des responsabilités sociales assumées par l'entreprise et le support de la légitimité du pouvoir dans la firme.Avec les concentrations et les entreprises multinationales,on voit apparaître des constellations de firmes qui font vivre des centaines de milliers de travailleurs,qui satisfont les besoins de millions d'hommes,dont les décisions pèsent plus lourd sur l'équilibre économique et social d'une nation,que celles de l'Etat.Aujourd'hui,dans notre système,

la pauvreté relative dans les pays européens, comme le niveau de revenu qui ne permet pas à une famille d'accéder à l'équipement en biens durables, on estime que 14 % des Français et 19 % des Italiens vivent encore en-deça de cette limite. Seulement si la croissance globale se ralentit, cela signifie qu'on ne peut améliorer le sort des plus pauvres qu'en

ces superpuissances n'ont pas d'autres constitutions légales que celles qui découlent du droit de propriété: celui-ci, seul, confère la légitimité, même si - le plus souvent - le propriétaire n'exerce plus directement le pouvoir et le délègue à des groupes de spécialistes qui se recrutent par cooptation. Il existe une disproportion qui ne sera pas tolérée longtemps entre responsabilité et légitimité. D'autant qu'on voit naître un mouvement en faveur de la prise de nouvelles responsabilités sociales par les entreprises : aux Etats-Unis, l'opinion pousse celles-ci à s'occuper de la lutte contre la pollution et de la formation des minorités raciales. Les peuples finiront par penser, comme ils l'ont fait jadis par leurs rois, que c'est trop de pouvoir confier à des hommes qui ne leur rendent pas de comptes.

Si les conflits sociaux s'aggravent, peuvent-ils mettre en péril le tissu même de la vie sociale ? Celui-ci ne risque-t-il pas de se déchirer ? Redoutable question, surtout pour des partisans de l'unité européenne. D'une certaine manière, celle-ci répond à cette aspiration profonde de diviser le pouvoir pour mieux le supporter : à la division traditionnelle- mais désormais inadaptée- du pouvoir entre exécutif, législatif et judiciaire, on substitue en quelque sorte une nouvelle division. Celle-ci répartit le pouvoir entre l'autorité européenne nouvelle et les autorités nationales anciennes qui ne disparaîtront pas, même si elles délèguent à la précédente, une partie de leurs responsabilités. Toutefois, le tissu national se trouve affaibli d'autant; or, c'est lui qui doit résister aux tensions que lui impriment les conflits sociaux. S'il ne devait plus y avoir, en cas de crise grave, la faculté de faire appel à la solidarité nationale pour surmonter un conflit impossible à règler au niveau des intérêts en présence, ne risque-t-on pas d'assister à la dislocation de la collectivité comme groupe social homogène ? A moins qu'on ne trouve en tissu de remplacement quelque religion (le christianisme a joué ce rôle dans le passé) ou quelque idéologie (le socialisme

peut le jouer dans certains pays, aujourd'hui). Seulement, cela comporte le danger de réinventer des religions séculières, c'est-à-dire de nouveaux totalitarismes.

3 - Conditions politiques. Parmi les facteurs politiques qui continueront d'être favorables à la croissance dans les prochaines années, il faut citer les possibilités d'affinement des politiques économiques. Nous n'avons pas épuisé toutes les ressources d'une régulation fine de la conjoncture. A côté des politiques monétaires et budgétaires qui peuvent être sensiblement améliorées dans le cadre de l'union européenne, figure toujours la politique des revenus et des prix qui en est encore à l'âge des balbutiements. Certes, l'évolution prévisible vers un relâchement de la concertation pouvoir politique-organisations professionnelles, ne facilitera pas la mise en oeuvre de politiques des revenus. Mais celles-ci peuvent connaître une nouvelle jeunesse si l'on réhabilite le second de leurs objectifs (le premier étant la lutte contre l'inflation, seul retenu jusqu'à présent), à savoir leur objectif social pour une répartition plus équitable des richesses. La politique des revenus doit être couplée ici, avec des réformes fiscales.

Autre facteur politique favorable : les gouvernements sont voués à des ambitions économiques et sociales pour mobiliser les peuples, car les ambitions territoriales leur sont interdites par l'équilibre nucléaire, du moins tant que celui-ci

durera (en effet, avec la diffusion inévitable des armes nucléaires, les risques de conflits s'accroîteront). Dans les pays de l'Est, la revendication de la liberté politique et culturelle peut, certes, fournir d'autres thèmes au débat politique; mais cela ferait courir de tels risques au système actuellement en vigueur dans ces pays, que l'on peut penser que les gouvernements s'efforceront de maintenir la priorité aux objectifs économiques et sociaux.

Les difficultés internes aux pays communistes et à la société américaine, réduiront, en revanche, d'autres facteurs politiques jusqu'à présent favorables à la croissance. Le défi communiste risque de ne plus être aussi stimulant dans la mesure où le bloc oriental expose au grand jour ses divisions (affrontements sino-soviétiques) et ses difficultés (risque de crise grave dans plusieurs pays d'Europe orientale, notamment en Yougoslavie). Quant aux Etats-Unis en proie au doute sur leur propre système, ils ne présenteront plus l'exemple rassurant sur les pas duquel on peut marcher pour réussir l'industrialisation. L'Europe à son tour, devra avancer à découvert, tenter ses propres expériences, c'est-à-dire prendre des risques supplémentaires. Une grande chance s'offre à elle; mais elle a un coût; les Européens sont-ils prêts à le payer ? En outre, la révision fondamentale de la politique américaine à laquelle nous assistons aura des effets négatifs sur la croissance. En effet, le système monétaire international avec le dollar comme monnaie dominante avait tous les inconvénients qu'on veut, sauf que c'était un système, et, à ce titre, un élément de sécurité. Il s'écroule. Rien ne prouve qu'il sera remplacé par un autre système aussi sûr; il ne suffira pas, en tout cas,

de créer une monnaie européenne pour cela. Dans l'état actuel des rapports de forces politiques, il est plus vraisemblable que l'on s'oriente vers un cloisonnement de l'économie mondiale, en deux ou trois grandes zônes (zône européenne, zône dollar, éventuellement zône japonaise) que vers la constitution d'un nouveau système monétaire géré par une institution internationale

Les Américains ne veulent plus être les gérants du monde parce qu'ils ne sont plus acceptés comme tels et parce que cela leur coûte désormais plus cher que ça ne leur rapporte. Mais ils n'en sont pas venus, pour autant, à accepter d'être soumis à une loi commune, qui s'appliquerait à eux comme aux autres pays. Ils se battront longtemps pour conserver les avantages antérieurs sans en supporter les charges. Il y a là, un foyer durable d'infection entre les deux rêves de l'Atlantique. Ce qui peut être un stimulant pour la constitution de l'union européenne, qui a besoin d'un repoussoir pour progresser: dans la mesure où la peur des communistes est moins forte, il faut bien que l'opposition à l'Amérique joue ce rôle.

Pour contrebalancer ces facteurs politiques négatifs, il faut donc singulièrement renforcer l'unité européenne qui aura épuisé ses effets bientot si elle en reste à une simple union douanière. Encore faut-il donner à la Communauté européenne une dimension politique qui lui soit propre.

Dans nos sociétés industrialisées, les systèmes politiques remplissent trois fonctions principales : une fonction de gestion; une fonction idéologique; une fonction de représentation. Examinons brièvement comment une Communauté politique européenne pourrait se comporter dans chacune de ces trois fonctions.

- Fonction de gestion . C'est la plus simple et celle pour laquelle on peut attendre les effets les plus positifs de l'existence d'une Communauté européenne. Celle-ci aboutit, en effet, à situer le pouvoir politique au niveau des problèmes à résoudre; les solutions à ces problèmes (qu'il s'agisse de la régulation conjoncturelle des équipements collectifs, des réformes sociales, de l'aide au Tiers- Monde) lui échapperont de plus en plus s'il demeure au niveau de pays petits ou moyens. En tant que moyen de gestion, la Communauté aura donc des effets favorables à la croissance. Encore faut-il, pour cela, qu'elle soit animée d'une volonté politique qui lui fait défaut aujourd'hui, c'est-à-dire qu'elle ait la légitimité populaire.

- Fonction idéologique. Un pouvoir politique ne peut pas se contenter de gérer la société. Il tire l'autorité nécessaire à cette gestion elle-même, de sa capacité à mobiliser les peuples pour des dessins qui dépassent le cadre de la gestion. Or, nous avons vu que, la société industrielle posait de plus en plus de problèmes de finalités, au fur et à mesure qu'elle règlait ses problèmes d'organisation. Certes, un

gouvernement démocratique n'a pas pour objet de définir une charte doctrinale qui s'imposerait comme une religion d'Etat à tous les citoyens. Mais il doit, dans ses décisions, se demander à quelle hiérarchie de valeurs se réfèrent, implicite - ment ou explicitement ses choix. Le système capitaliste donne la priorité aux valeurs d'efficacité; le système communiste se réfère plus volontiers à des valeurs de solidarité. Ce qui ne veut pas dire que l'un et l'autre aient renoncé aux valeurs qui caractérisent le système antagoniste : la productivité et le management ne sont pas ignorés à l'Est; la Sécurité Sociale et l'impôt progressif existe à l'Ouest. Il n'empêche que le système économique communiste a une moindre efficacité que le système capitaliste, parce qu'il s'interdit, par exemple, de licencier les ouvriers, parce qu'il maintient une échelle des revenus plus étroite et parce qu'il n'utilise qu'avec précaution le stimulant du profit. C'est l'inverse dans le système capitaliste où le meilleur rendement se paye par une plus grande insécurité et par une moindre équité. Répartir équitablement la pénurie ou laisser le champ libre à l'injus- tice dans l'abondance : chaque système a ses vertus et ses vices.

L'efficacité et la solidarité ne sont que deux valeurs parmi d'autres. Nous avons vu qu'une troisième prenait une importance croissante : la responsabilité. Or, ni le système communiste ni le système capitaliste n'ont réussi jusqu'à présent, à diffuser largement celle-ci, sauf par des fictions juridiques, qui ne sont que des fictions. Quand on parle de responsabilité il faut entendre celle des hommes dans leur activité et celle des organisations vis-à-vis des

hommes qu'elles emploient et vis-à-vis de leur environnement culturel et naturel. La lutte contre la pollution, par exemple, fait partie du domaine de la responsabilité, au même titre que la diffusion du pouvoir dans l'entreprise.

Enfin, une quatrième valeur prend de plus en plus d'importance, notamment dans la jeunesse : la personnalisation . Elle est distincte de la précédente sans lui être étrangère. On pourrait l'exprimer en ces termes : le système industriel a survalorisé un seul aspect de la personne, à savoir sa capacité d'adaptation au système lui-même. Chaque homme est jugé en fonction de sa productivité ou de son statut professionnel. Autrement dit, la société industrielle a imposé sa hiérarchie et ses critères de sélection. Or, nous voyons une aspiration grandissante à une dissociation de la hiérarchie professionnelle et de la hiérarchie sociale : que les hommes ne soient plus classés d'après la cylindrée de leur voiture, leurs fonctions dans l'entreprise ou le volume de leurs comptes en banque.

Nous ignorons comment se concrétisera cette aspiration nouvelle : resserrement de la hiérarchie des revenus, rotation plus grande des fonctions, désacralisation de l'autorité hiérarchique ... Tout est possible. Rien n'est acquis. Mais il est certain que les décisions politiques ne pourront être prises sans référence à ces problèmes. On voit déjà s'esquisser des modèles alternatifs de croissance : les uns plus axés sur la consommation individuelle, les autres sur l'investissement

productif, d'autres encore sur les équipements collectifs. La formalisation plus rigoureuse de chacun de ces modèles devient une tâche urgente car il ne s'agira plus, demain, de choisir un taux de croissance , mais un type de croissance. Choix éminemment politique.

Fonction de représentativité. Les démocraties occidentales prétendent se singulariser par la rotation des détenteurs du pouvoir : à tour de rôle, les grandes catégories de la population se sentent représentées au gouvernement et, de ce fait concernées par le destin collectif. Ainsi voit-on se succéder au pouvoir, dans la plupart des pays, des conservateurs éclairés et des socialistes réformistes; même si leurs gestions diffèrent moins que leurs programmes, cette alternance conserve une vertu propre, la vertu de la représentation des diverses catégories sociales au pouvoir politique. Certes, dans certains pays scandinaves, les socialistes occupent durablement le pouvoir politique, mais les conservateurs se consolent en gardant pour eux le pouvoir économique dont les implications politiques ont été mises en évidence dans ce rapport. La situation est plus périlleuse dans les pays (comme la France) où le conservatisme éclairé s'installe durablement au pouvoir : les mêmes catégories sociales détiennent en effet, dans ce cas, le pouvoir politique et le pouvoir économique. Il y a là, un risque de sécession sociale.

Le risque est d'autant plus grand que l'opposition semble donner l'impression d'avoir renoncé au pouvoir;

Soit parce que son but est d'affaiblir celui-ci et non pas de l'exercer (cas d'un certain "gauchisme"); soit que pour achever la phase actuelle de l'industrialisation, avec ses inévitables contraintes, on préfère à tout prendre que la droite s'en charge.

La constitution progressive d'une Communauté politique se heurtera très vite à cette différence d'approche entre la gauche réformiste de l'Europe du Nord et la gauche révolutionnaire de l'Europe du Sud.

Ainsi, un pouvoir politique européen améliorerait le rendement de la fonction de gestion, mais rencontrerait de nouvelles difficultés dans les fonctions idéologiques et de représentation. Le choix d'un nouveau modèle de croissance peut être l'occasion d'une redistribution des forces; encore faudrait-il qu'il devienne explicitement le thème d'un débat politique. De toutes façons, il ne suffira pas de créer des institutions nouvelles pour faire exister l'Europe politique; encore faudra-t-il que l'affrontement des forces (partis et syndicats) se fasse à ce niveau.

* * *
* *

Si l'on voulait résumer les facteurs favorables et les facteurs défavorables à la poursuite de la croissance, en Europe, dans les dix prochaines années, on pourrait dresser le tableau suivant :

- Facteurs favorables : Existence d'une réserve de main-d'oeuvre dans l'agriculture; possibilité d'affiner les politiques économiques et d 'accroître leur efficacité si se constitue une véritable union économique et monétaire en Europe; persistance des ambitions politiques sur le terrain économique et social; solde des effets positifs dans l'amélioration de la gestion des firmes et dans l'élargissement des marchés.

- Facteurs défavorables : Multiplication des tensions sociales; changement progressif dans l'échelle des valeurs; crise du modèle américain; cloisonnement de l'économie internationale; atténuation du défi communiste.

Toutefois, une partie de ces facteurs défavorables peut se transformer en facteurs plus favorables si la recherche de nouveaux types de croissance l'emporte sur celle du rythme de croissance le plus élevé. En particulier, si une fraction importante des moyens humains et financiers, mobilisés depuis un siècle en faveur de l'innovation technique est transférée en faveur de l'innovation sociale. Il y a d'ailleurs une forte probabilité, si l'on ne fait pas ce transfert, que la croissance se bloque. Le choix se ramènerait alors entre une croissance au rythme de 5 %, de type actuel, avec risque de blocage et une croissance à un rythme plus lent (4 % ?) mais de type nouveau et comportant un moindre risque de blocage.

Un nouveau bond en avant de l'union européenne n'est donc qu'une des conditions de la poursuite de la croissance. Condition nécessaire et non pas suffisante, qui ne dispensera pas de choix difficiles sur les modèles de croissance choix arbitrés par des rapports de force politique.

Annexe I

EVOLUTION DES ECONOMIES INDUSTRIELLES DEPUIS LE DEBUT DU SIECLE

(taux de croissance annuels en %)

	France	Allemagne	Etats-Unis	Italie	Gde Bretagne
Production globale					
1896 à 1929	+ 1,7	–	+ 4,2	+ 2,1	+ 1
1929 à 1963	+ 2,1	–	+ 3	+ 2,7	+ 2,1
1949 à 1963	+ 4,6	+ 7,8	+ 3,8	+ 5,8	+ 2,6
Production par habitant					
1896 à 1929	+ 1,5	+ 1,3	+ 2,1	+ 1,3	+ 0,5
1929 à 1963	+ 1,7	+ 2,1	+ 1,7	+ 2	+ 1,6
1949 à 1963	+ 3,7	+ 6,1	+ 2,1	+ 5,1	+ 2,1
Production par personne occupée					
1896 à 1929	+ 1,5	+ 1	+ 1,8	+ 1,4	+ 0,6
1929 à 1963	+ 2,2	+ 2,4	+ 1,9	+ 2,9	+ 1,3
1949 à 1963	+ 4,4	+ 5,3	+ 2,5	+ 4,9	+ 2

Source : Etudes nationales du projet du Social Service Research council (cités dans "La Croissance française" de J.J.Carré, P. Dubois, E. Malinvaud, aux Editions du Seuil.)

Annexe II

LA REPARTITION DES RICHESSES DANS LE MONDE
(en %)

	Population		Production intérieure brute		Production industrielle	
	1950	1969	1950	1969	1950	1969
Europe (ensemble)	31	26	37	41	39	48
Etats-Unis	8	7	41	35	45	33
Autres pays développés (1)	6	6	7	10	7	9
Pays sous-développés(2)	55	61	15	14	9	10
Monde	100	100	100	100	100	100

Source : Nations-Unies (1) Canada, Japon, Australie, Afrique du Sud
(2) Non compris la Chine

Annexe III

	Etats-Unis	France	Allemagne	Italie	Gde Bretagne
Croissance du revenu national	+ 3 %	+ 4,82%	+5,39%	+ 5,78%	+ 2,56 %
Facteur main-d'oeuvre	+ 1,22 %	+ 1,35%	+ 1,60%	+ 2,12%	+ 0,44 %
dont population active	+ 0,73 %	+ 0,09%	+ 1,13%	+ 0,20%	+ 0,37 %
durée du travail	- 0,20 %	- 0,06%	- 0,45%	- 0,03%	- 0,30 %
Struct.par âge & par sexe	- 0,08 %	+ 0,12%	+ 0,15%	+ 0,05%	- 0,02 %
" par qualification	+ 0,52 %	+ 0,29%	+ 0,11%	+ 0,40%	+ 0,30 %
migrations agricoles	+ 0,25 %	+ 0,91%	+ 0,66%	+ 1,44%	+ 0,09 %
Facteur capital	+ 0,73 %	+ 0,84%	+ 1,57%	+ 0,80%	+ 0,80 %
dont capital productif	+ 0,42 %	+ 0,79%	+ 1,46%	+ 0,74%	+ 0,57 %
capital logement	+ 0,25 %	+ 0,03%	+ 0,16%	+ 0,11%	+ 0,06 %
Capitaux à l'étranger	+ 0,06 %	+ 0,02%	- 0,05%	- 0,05%	+ 0,17 %
Facteur de taille	+ 0,30 %	+ 1,07%	+ 1,35%	+ 1,56%	+ 0,45 %
dont rendements croissants	+ 0,30 %	+ 0,54%	+ 0,55%	+ 0,60%	+ 0,28 %
structures de prix	0	+ 0,46%	+ 0,70%	+ 0,80%	+ 0,15 %
ouverture des frontières	0	+ 0,07%	+ 0,10%	+ 0,16%	+ 0,02 %
Facteur résiduel	+ 0,76 %	+ 1,56%	+ 0,87%	+ 1,30%	+ 0,87 %

Source : Denison et Poullier, Why Growth Rates Differ. The Brookings Institution.

LES SOURCES DE LA CROISSANCE

(taux annuels pour la période 1955-1962)

Annexe IV

LE NIVEAU DE VIE

vers 1967-68

	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Gde Bretagne	U S A
Logement							
Nbre de personnes par pièce	0,88	1,01	1,14	0,76	0,62	0,67	0,59
Santé (pr 100000 habitants)							
Médecins	148	118	171	114	151	115	158
Lits Hopitx	1084	1120	985	714	827	994	840
Equipement (pr 1000 habitants)							
Téléphone	172	140	135	216	181	218	523
Voiture	199	223	151	165	187	196	410
Télévision	231	167	146	197	186	263	392
Enseignement							
Etudiants pr 1000 person. de 20 à 24 ans	82	169	80	165	128	110	404

Source - Statistiques des Communautés Européennes

Annexe V

LA QUALITE DE LA VIE SELON "THE ECONOMIST"

(classement des pays en fonction de certains indicateurs sociaux)

	Densité de la population	Divorce	Nuptialité précoce	Densité des Médecins	Morts ds les accidents de la route	Assassinats	Mortalité infantile	Densité des voitures	Nbre de jeunes ayant 17 ans encore à l'école	Nbre d'appartements avec s. de bain	Densité du téléphone	Charge fiscale s/reven. de + de 26000Fr	Classement provisoire
Etats-Unis	- 1	- 8	+ 8	+ 3	- 5	- 8	- 5	+ 8	+ 8	+ 7	+ 8	- 1	+ 14
Australie	0	- 4	+ 6	+ 7	- 7	- 6	- 3	+ 7	+ 2	+ 8	+ 4	- 6	+ 8
Royaume Uni	- 4	- 5	+ 7	+ 5	0	- 1	- 4	+ 4	+ 1	+ 6	+ 7	- 3	+ 8
France	- 2	- 3	+ 4	+ 4	- 6	- 3	- 2	+ 6	+ 5	+ 2	+ 1	0	+ 6
P.Bas	- 7	- 1	+ 1	+ 6	- 3	0	0	+ 2	+ 4	+ 1	+ 5	- 3	+ 5
Japon	- 6	- 6	0	+ 8	- 1	- 7	- 1	0	+ 7	+ 5	+ 3	- 2	0
Belgi.	- 8	- 2	+ 5	+ 2	- 4	- 2	- 6	+ 3	+ 6	0	+ 2	- 4	- 8
Italie	- 3	0	+ 2	0	- 2	- 4	- 8	+ 1	+ 3	+ 3	0	- 7	- 15
Allem. Fédér.	- 5	- 7	+ 3	+ 1	- 8	- 5	- 7	+ 5	0	+ 4	+ 6	- 5	- 18

"The Economist" a publié dernièrement un classement des principaux pays industriels selon quelques indicateurs sociaux. Les pays sont classés selon un échelon de notes de 0 à 8, positives ou négatives selon l'indicateur choisi (par exemple, avoir une faible densité de population est considéré comme un élément de la qualité de la vie; en avoir une forte est considéré, au contraire, comme un élément négatif). On observe que les pays anglo-saxons arrivent en tête dans le classement final; les pays du Marché commun sont assez mal classés.

PART DES SALAIRES DANS LE REVENU NATIONAL

(évolution des pourcentages de 1950-54 à 1960-64)

	Variation de la part des salaires dans le revenu	Variation de la part des salariés dans la population	S o l d e
Belgique	5,1	1,5	+ 3,6
Norvège	8,8	5,5	+ 3,3
Suède	8,8	5,7	+ 3,1
Danemark	5,4	2,9	+ 2,5
Royaume-Uni	2	0,8	+ 1,2
Irlande	2,3	2,4	- 0,1
France	4,8	6,4	- 1,6
Allemagne	4,2	6	- 1,8
Italie	5,4	7,2	- 1,8
Pays-Bas	6,6	8,8	- 2,2
Suisse	0,9	5,1	- 4,2
Autriche	3,6	8,4	- 4,8
Ensemble	4,8	5,1	- 0,3

Source : O C D E

Annexe VII

EVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE				
	1955	1960	1965	1970
Agriculture	24,3 %	19,6 %	15,9 %	13,4 %
Industrie	40 %	42,4 %	43,5 %	43,9 %
Services	35,7 %	38 %	40,6 %	42,7 %
Source : Statistiques des Communautés européennes				

Annexe VIII

EVOLUTION DU NOMBRE DES SALARIES			
(en % de la population occupée)			
	1960	1970	1975
Allemagne	77 %	82,6 %	84,3 %
France	70,1 %	77,9 %	81,1 %
Italie	59,4 %	68,4 %	71,7 %
Pays-Bas	78,8 %	83,7 %	85,5 %
Belgique	76,5 %	81,2 %	83 %
Luxembourg	70,5 %	76,4 %	79,1 %

Source : Statistiques des Communautés européennes

Annexe IX

LES CONFLITS SOCIAUX DANS LE MARCHE COMMUN

(nombre de journées de travail perdues pour faits de grève)
en milliers

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Allemagne	88	65	451	878	17	49	27	390	25	249	93	360
France	1.070	2.600	1.901	5.991	2.497	979	2.523	4.203	100.000 [1]	2.223	1.740	3.700
Italie	5.786	9.891	22.717	11395	13089	6.943	14.474	8.568	9.240	37.825	18.276	9.270
Pays-Bas	467	25	9	37	44	55	13	6	14	22	262	370
Belgique	334	92	270	247	444	70	533	182	364	162	1.426	500
Total	7.745	12653	25.348	18548	16091	8.096	17.570	13.349	109.643	40.481	21.797	14200

Sources : Statistiques des Communautés européennes
(1) Estimation (2) Huit premiers mois

Annexe X

EVOLUTION RECENTE DE LA CROISSANCE

(taux annuels)

	Moyenne 1958-59 à 1968-69	1970	1971 (1)	1972 (1)
Anciens membres du Marché Commun				
France	+ 5,7	+ 5,9	+ 5,5	+ 4,5
Allemagne	+ 5,1	+ 5,4	+ 3,5	+ 1,5
Italie	+ 5,7	+ 5,2	+ 0,5	+ 3
Belgique	+ 4,7	+ 6,1	+ 3,75	+ 3
Pays-Bas	+ 5,3	+ 6	+ 5	+ 2
Nouveaux membres du Marché Commun				
Gde Bretagne	+ 3,1	+ 2,2	+ 1	+ 4
Norvège	+ 4,8	+ 3,5	+ 5,25	+ 3,5
Irlande	+ 4,2	+ 1,5	+ 3	+ 3,5
Danemark	+ 4,9	+ 3,2	+ 2	+ 2,2
Autres pays				
Etats-Unis	+ 4,5	- 0,7	+ 3	+ 5
Japon	+ 11;2	+ 10,7	+ 6,1	+ 6

Source : OCDE jusqu'en 1970 (1) Estimations et prévisions de sources OCDE, Communauté économique européenne et nationales, pour les années 1971 et 1972

Annexe XI

PERSPECTIVES DE CROISSANCE

(taux annuels)

	Période 1970-1975			Période 1975-1980		
	Emploi	Productivité	Production	Emploi	Productivité	Production
Anciens membres du Marché Commun						
France	+ 0,5	+ 5,4	+ 5,9	+ 0,7	+ 5,4	+ 6,1
Allemagne	+ 0,2	+ 4,4	+ 4,6	+ 0,2	+ 4,5	+ 4,7
Italie	+ 0,8	+ 4,7	+ 5,5	+ 0,7	+ 4,8	+ 5,7
Belgique	+ 0,7	+ 4	+ 4,8	+ 0,5	+ 4	+ 4,6
Pays-Bas	+ 1	+ 3,7	+ 4,7	+ 1	+ 3,5	+ 4,5
Luxembourg	-	-	+ 3	-	-	+ 3
Nouveaux membres du Marché Commun						
Gde Bretagne	- 0,1	+ 2,9	+ 2,8	+ 0,6	+ 2,9	+ 3,5
Norvège	+ 0,4	+ 4,1	+ 4,5	+ 0,3	+ 4	+ 4,3
Irlande	+ 0,7	+ 4	+ 4,7	+ 0,7	+ 4,1	+ 4,9
Danemark	+ 0,1	+ 3,7	+ 3,8	+ 0,1	+ 3,7	+ 3,8
Autres pays						
Etats-Unis	+ 1,7	+ 3,2	+ 4,9	+ 1,6	+ 2,8	+ 4,5
Japon	+ 1	+ 9,4	+ 1o,5	+ 1	+ 8,4	+ 9,5

Source : OCDE : "La croissance de la production 1960-1980", parue en décembre 1970

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapports nº 10

PROMOTION DE L'INDUSTRIALISATION DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT, CONSÉQUENCES POUR L'INDUSTRIE COMMUNAUTAIRE

Rapporteurs

P. Moussa
H.O. Vetter
J. Tinbergen

Conférence «Industrie et société dans la Communauté européenne»
Venise 1972

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapports n° 10

PROMOTION DE L'INDUSTRIALISATION DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT, CONSÉQUENCES POUR L'INDUSTRIE COMMUNAUTAIRE

Rapporteurs

P. Moussa
H.O. Vetter
J. Tinbergen

III/50/72-IS/8/24/2-F

Conférence «Industrie et société dans la Communauté européenne»
Venise 1972

CONFERENCE

"INDUSTRIE ET SOCIETE

DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"

RAPPORT N° 10

PROMOTION DE L'INDUSTRIALISATION DES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT, CONSEQUENCES POUR L'INDUSTRIE COMMUNAUTAIRE

par

P. MOUSSA

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

VENISE - 1972

L'Europe en face de l'industrialisation du Tiers Monde.

par Pierre MOUSSA

Administrateur-Directeur Général de la Compagnie Financière de Paris et des Pays-Bas.

Président-Directeur Général de la Compagnie Financière pour l'Outre-Mer (Cofimer).

I - Réflexions initiales.

Quelques réflexions initiales sur la finalité de l'industrialisation du Tiers Monde ont peut-être quelque utilité. Il est très vrais que l'industrie est un des secteurs les moins développés dans le Tiers Monde, au point que les expressions "pays sous-industrialisés" et "pays sous-développés" sont pratiquement synonymes.
Depuis cent cinquante ans l'industrie s'est répandue dans le monde par une expansion en longitude, gagnant notamment la totalité de la zône tempérée de l'hémisphère boréal, mais très peu en latitude. 90 % de la production industrielle du monde est concentré entre les mains du cinquième le plus évolué de l'humanité (I). La consommation d'énergie par tête, qui est une assez bonne mesure du niveau d'industrialisation, atteint 10.6 tonnes d'équivalent charbon par habitant de l'Amérique du Nord, 3.5 par habitant de l'Europe occidentale, 0.7 par Américain du Sud, 0.4 par Asiatique, 0.3 par Africain.

Ces considérations, qui suggèrent l'importance de l'effort d'industrialisation à entreprendre, ne doivent pas faire oublier que le développement industriel n'est que l'un des moyens dont dispose un pays sous-développé pour élever son revenu national et le niveau de vie de ses habitants (2).

(I) De toutes les industries, celle dont la fraction la plus importante se trouve entre les mains du Tiers Monde est l'industrie cotonnière (40 %), suivie par l'industrie du ciment (20 %).

(2) Il convient de rappeler qu'un investissement industriel peut très bien avoir un effet nul, voire négatif, sur le revenu et sur le niveau de vie des habitants.

Le développement industriel n'est peut-être pas, dans beaucoup de cas, le plus important de ces moyens. Les actions tendant à l'élévation de la productivité agricole sont souvent susceptibles de contribuer d'une manière beaucoup plus massive à accroître le revenu par tête. En outre, l'amélioration de la productivité dans l'agriculture est probablement un élément décisif du développement industriel lui-même, dans la mesure où elle dégage, s'il y a lieu, les populations nécessaires à l'industrialisation, les nourrit sans déséquilibrer la balance commerciale, et crée des surplus permettant d'acheter à l'extérieur les équipements nécessaires à l'industrialisation (à condition, bien entendu, que ces surplus soient vendables et ne se bornent pas, comme trop souvent, à grossir la masse des excédents mondiaux).

A côté de la prépondérance rémanente de l'économie préindustrielle, nous ne devons pas négliger l'importance naissante de l'économie postindustrielle. Parce que la valeur d'un bien dépend de sa rareté relative, il est normal qu'en même temps que celle des produits manufacturés tend à s'abaisser, s'élève celle de l'esapce libre, de l'air pur, de l'eau impolluée des paysages inviolés, de la solitude, du silence. Ces richesses, dont déborde le Tiers Monde, sont promises sous des formes peut-être aujourd'hui difficiles à imaginer, à une valorisation que justifient le pullulement humain, la pollution technologique, et l'extraordinaire développement que l'on peut prévoir pour l'industrie des loisirs. Le Tiers Monde comme réserve, non pas dans l'acception vulgaire de réserve d'espèces vivantes, mais comme réserve de nature au sens plein du terme : il se peut que dès le XXIème siècle, pour bien des pays aujourd'hui les plus pauvres, cela pèse plus - même en termes économiques - que le nombre et le chiffre d'affaire des industries implantées.

Les alinéas précédents, qui ont pour but de replacer l'industrialisation parmi l'ensemble des problèmes du développement, ne visent nullement, surtout au stade actuel, à minimiser son importance. C'est en fait grâce à cette dernière que le Tiers Monde a vu sa production croître à une cadence annuelle de 5 % au cours de la dernière décennie : les statistiques établies pour l'ensemble de ces régions montrent que la croissance moyenne de la valeur ajoutée par l'agriculture au cours de la période 1960 - 1970 n'a pas excédé 2 % alors que celle de l'industrie connaissait une progression supérieure à 7 %.

Si elle n'est que l'un des moyens, l'industrialisation est du moins un moyen d'accroître la capacité de production, d'atténuer le sous-emploi, et enfin de diversifier l'économie, la rendant par conséquent moins vulnérable aux coups de la conjoncture, et moins dépendante de la bonne volonté des nations avancées.

N'oublions pas, par ailleurs, les aspects humains de la question. La psychologie des pays sous-développés est nettement tournée vers l'industrialisation. L'existence d'usines exprime aux yeux de leurs habitants, et notamment de l'élite au sens large de ce mot, la réussite d'un peuple, son adéquation au monde moderne. La carence du développement industriel crée un sentiment de frustration, le manque de cheminées d'usines, un complexe de castration. Comme l'écrit l'écrivain noir américain Richard Wright dans "White man, listen " : "A un certain moment, une nouvelle religion a remplacé celle qui avait été mutilée. Les Asiatiques et les Africains ont vu que les techniques et l'industrialisation avaient permis aux blancs de pénétrer chez eux et, espérant trouver la liberté, ils ont pensé que la seule issue pour eux était de se fier aux techniques et à l'industrialisation"(I).

S'il est souhaitable d'accélérer l'industrialisation du Tiers Monde, alors la C.E.E. et les pays qui la composent doivent attacher à ce problème une vive attention,

- d'abord parce que l'importance même de la C.E.E. dans le monde industrialisé crée pour elle une haute responsabilité dans un tel domaine ;
- en outre parce que les pays de la C.E.E ont une responsabilité particulière vis-à-vis d'un certain nombre de pays, pour des raisons qui tiennent à la géographie et à l'histoire, et cela, qui était vrai pour l'Europe des Six, l'est à un dégré très supérieur à partir du moment où la Grande-Bretagne fait déjà virtuellement partie de la Communauté ;
- enfin, parce que l'intérêt même des pays de la C.E.E. leur commande d'oeuvrer pour que l'industrialisation du Tiers Monde soit conduite dans des conditions raisonnables, excluant les aventures économiques dont l'effet serait de désorganiser le marché.

(I) "Ecoute, homme blanc (White man, listen)", Calmann Lévy 1959, P.59

II - Industrialiser, comment ?

A - LES INDUSTRIES DE SUBSTITUTION.

On appelle ainsi les industries dont la production vient se substituer à des importations antérieures. Il fut un temps où beaucoup d'économistes les considéraient comme la meilleure approche de l'industrialisation ; la liste des importations servait d'aide-mémoire aux planificateurs et aux bureaux d'études chargés d'inspirer les investissements.

En fait, c'est bien cette catégorie d'industries que le développement manufacturier a commencé dans la plupart des pays sous-développés. Dans un grand nombre de cas, le processus est amorcé par le dernier stade de fabrication d'un produit : montage des voitures et des cycles conditionnement des produits pharmaceutiques, hydratation et mise en bouteilles des concentrés...Ce transfert est souvent avantageux d'un strict point de vue technique, parce que fréquemment ce dernier stade entraîne un accroissement considérable du poids ou de l'encombrement, et met en oeuvre des procédés techniquement simples. De plus, il implique en général un faible investissement pour une assez grande valeur ajoutée, car souvent, à ce stade, la mécanisation est assez réduite.

Les groupes industriels trouvent avantage à transférer sur le territoire des pays consommateurs les industries du dernier stade car, si la maison mère perd ainsi un débouché pour les produits finis, elle consolide son débouché pour les produits semi-finis, ceux de l'avant-dernier stade. D'ailleurs, dans la mesure où l'usine locale ne couvre pas la totalité du marché en matière de produits finis, le complément sera plus volontiers et plus sûrement commandé à la maison mère.

Quant aux pouvoirs publics locaux, ils seraient mal inspirés, en règle générale, de s'opposer à l'installation d'usines de ce type, car l'implantation du dernier stade est bien souvent l'amorce, que la maison mère l'ait ou non souhaité au départ, d'une implantation plus complète par voie d'intégration ascendante.

L'aisance avec laquelle peut être installée une industrie de substitution dépend bien entendu de nombreux facteurs. Parmi les plus importants, l'un est commun à toutes les industries pour un pays donné : il concerne le prix et la productivité de la main-d'oeuvre dans ce pays. D'autres varient selon les branches : ils concernant le poids et l'encombrement des produits finis, comparés au poids et à l'encombrement des produits bruts ou demi-bruts du stade antérieur.

Quoi qu'il en soit, les industries de substitution sont les premières à s'être largement répandues dans le tiers monde. En Amérique latine et dans une partie de l'Asie du sud-est, la plupart des biens de consommation, près de la moitié des demi-produits de le quart des biens d'équipement nécessaires sont d'ores et déjà produits localement. En Afrique, le processus d'industrialisation a été engagé dans le même sens, mais jusqu'ici avec une beaucoup moindre ampleur.

Les économistes sont aujourd'hui beaucoup plus sensibles qu'il y a dix ans aux inconvénients de ce mode de développement industriel :

- ils soulignent les limites d'un développement industriel fondé sur cette base qui, par définition, sera parallèle à l'expansion de la demande intérieure, celle-ci connaissant bien entendu une faible progression, compte tenu de la dominante rurale qui continue à caractériser les économies de ce type ;

- du point de vue de la balance des paiements, s'il est vrai que la non-importation est en elle-même aussi avantageuse que l'exportation, on

souligne volontiers les incidences défavorables de la création de telles industries, du fait des besoins indirects qu'elles suscitent : importations de produits semi-finis, d'éléments à assembler, et aussi importations de biens de consommation plus nombreux et plus diversifiés, dûes à la demande du secteur à relativement haut revenu qui se développe autour des nouvelles entités industrielles.

enfin et surout, on est attentif au risque de sclérose que comporte pour l'économie le développement inconsidéré d'un secteur de ce type. Bien souvent, la réalisation d'un projet de cette nature appelle des mesures de protection douanière ou de faveur fiscale qui n'auraient rien de blâmable si elles étaient provisoires et modérées, mais qui souvent sont définitives et considérables, et cela d'autant plus que le projet en cause est économiquement moins justifiable et plus artificiel. On aboutit alors à ces coûts de production beaucoup trop élevés, qui pèsent sur toute l'économie et freinent le développement, y compris bien entendu le développement industriel. La généralisation de mesures fortement protectionnistes à une partie importante de l'industrie nationale a, sur le développement économique général, les mêmes conséquences qu'une surévaluation de la monnaie.

En Amérique latine notamment, en raison de la protection dont bénéficient certaines industries locales, les coûts de production des industries de substitution ont souvent atteint des niveaux si élevés qu'ils constituent un obstacle à tout relèvement des revenus réels, tout en rendant très difficile une orientation différente.

Par exemple, dans le domaine du montage des automobiles on trouve, tant au Chili qu'au Vénézuéla, une dizaine de marques différentes pour une production qui ne dépasse pas 20 000 à 30 000 véhicules dans chacun de ces marchés. Les prix de vente aux particuliers sont trois fois plus élevés que ne le seraient ceux de voitures qui seraient importées dans des conditions normales.
Pour favoriser l'incorporation d'éléments fabriqués localement, les autorités vénézuéliennes avaient imaginé d'imposer un minimum exprimé en poids de fabrication locales : la solution la plus économique trou-

vée par un constructeur avait été de ne livrer que des voitures équipées d'une galerie très lourde et dont le châssis était garni d'un blindage de protection supplémentaire.

Au Brésil où le marché est plus important, puisque 400 000 voitures sont produites, le coût de production est encore supérieur à 50 % du marché international, mais 95 % des équipements sont fabriqués localement. Cependant l'existence de cette industrie est préservée par des droits de douane qui vont de 70 à 105 % calculés sur une valeur minimum CAF forfaitaire qui, dans le cas d'une 2 CV, est fixée à 4 000 £, soit trois fois sa valeur réelle.

Une étude de la Banque Mondiale a fait apparaître qu'en 1965 l'ensemble des pays sous-développés ont dépensé 2,1 milliards £ pour produire un matériel automobile dont la valeur sur le marché mondial pouvait être évaluée à 0,8 milliard.

C'est le caractère vraiment caricatural des égarements qu'on vient de rappeler qui explique le revirement de la pensée économique à ce sujet. Encore ne faudrait-il pas passer d'un extrême à l'autre. Il reste que l'installation d'industries de substitution représente dans la plupart des cas la solution la moins aventureuse dans la mesure où il s'agit de secteurs pour lesquels le marché existe et peut même être mesuré. Mais il convient que les pays sous-développés prennent garde, dans la fièvre qui les anime, à ne pas aboutir à des excès aussi blâmables que ceux qui ont été cités ci-dessus. Les pays avancés peuvent d'ailleurs les aider à être vigilants, et certaines suggestions seront faites plus loin à cet égard (IIIème Partie B I/).

Un des moyens les plus efficaces pour éviter d'en venir à des protections excessives est de faire en sorte que les industries envisagées disposent d'un marché suffisant, ce qui, toutes choses égales d'ailleurs permet l'abaissement de leurs prix de revient. Pour les Etats de faible dimension démographique, les accords régionaux peuvent jouer un rôle notable :

- soit par des unions économiques régionales comportant zône de libre échange, ou en tout cas préférence commerciale mutuelle, telles que l'Umion Douanière des Etats d'Afrique Centrale (UDEAC) (I), l'Union Douanière des Etats de l'Afrique de l'Ouest (UDEAO), récemment transformée en Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) (2), le Conseil de l'Entente (3), le Marché Commun de l'Est Africain (4), l'Association Latino-Américaine de Libre Commerce (ALALC) (5), et le Groupe Andin (6) qui constitue un sous-groupe de l'ALALC, le Marché Commun Centre-Américain (MCCA) (7), l'Association de Libre Echange des Caralbes (CARIFTA) (8).

- soit, de manière plus flexible, par des accords ponctuels entre deux ou plusieurs Etats, relatifs à des avantages réciproques touchant telle industrie d'un côté, telle industrie de l'autre (tel accord tchado-camerounais du 3 avril 1963 comportant une harmonisation du développement industriel des deux pays dans le domaine du textile et de la cimenterie : répartition des branches textiles, participations croisées des deux Etats dans les deux affaires textiles montées dans les deux pays, identité du groupe franco-allemand s'intéressant aux deux industries, et enfin contre-partie supplémentaire donnée au Cameroun en permettant l'exportation de ciment du Cameroun vers le Tchad).

(I) L'UDEAC groupe le Cameroun, la République Centrafricaine, le Congo-Brazzaville et le Gabon. Le Tchad s'est retiré de l'Union à compter du Ier janvier 1969.

(2) La CEAO groupe la Côte d'Ivoire, le Dahomey, la Haute-Volta, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal.

(3) Le Conseil de l'Entente comprend la Côte d'Ivoire, le Niger, la Haute-Volta, le Dahomey et le Togo.

(4) Le Marché Commun de l'Est Africain groupe le Kénia, la Tanzanie, l'Ouganda.

(5) L'ALALC comprend l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Equateur, le Mexique, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay, le Vénézuéla.

(6) Le Groupe Andin comprend le Chili, la Bolivie, le Pérou, l'Equateur, la Colombie, ainsi que le Vénézuéla avec un statut à part.

(7) Le MCCA comprend le Costa-Rica, le Salvador, le Guatémala, le Honduras, le Nicaragua.

(8) Caribbean Free Trade Association, qui groupe la Jamaïque, Trinidad, Tobago et le Guyane, plus quelques îles des Indes Occidentales.

B - LES INDUSTRIES DE VALORISATION.

Ces industries, qui consistent à transformer sur place les matières premières minérales, végétales ou animales issues du pays, constituent elles aussi l'une des catégories auxquelles les pays en voie de développement pensent le plus spontanément, simultanément avec les industries de substitution. C'est que l'idée est d'abord simple ; elle est en outre moralement satisfaisante dans la mesure où le Tiers Monde éprouve une sorte de rancoeur à l'égard de l'exportation des produits bruts qu'il considère comme un commerce sans noblesse et comme une forme évidente de l'exploitation (bien qu'il ne faille pas oublier que les Etats-Unis se sont enrichis essentiellement par ce moyen, et ont acquis de la sorte les richesses qui leur ont permis de s'équiper plus vite et mieux que toutes les autres nations). Le sentiment qu'il convient de ne pas laisser partir la matière première sans lui ajouter une certaine valeur, est très fortement ancrée au coeur des pays pauvres et se trouve encore renforcée lorsqu'on constate la détérioration des termes de l'échange pour les vendeurs de produits bruts qui sont par ailleurs des acheteurs de produits manufacturés.

En gros, la condition essentielle pour qu'une industrie de valorarisation puisse prendre place est que le transport du produit transformé coûte moins cher que celui du produit avant transformation. C'est de ce point de vue que l'on peut distinguer :

- ce que l'on pourrait appeler la valorisation fatale, celle que l'on trouve souvent au tout premier stade du cycle de transformation, lorsque les matières premières sont physiquement ou économiquement intransportables. Ainsi en est-il de l'égrenage, du coton, du décorticage des arachides, de la concentration des minerais...Il s'agit là d'actes relativement simples qui consistent à séparer, dans le produit brut, la partie intéressante et la partie non intéressante, les deux parties étant physiquement assez distinctes pour que l'acte de séparation soit techniquement sans complexité.

  A ces cas de valorisation fatale, il faut d'ailleurs rattacher le cas des industries greffées sur une production d'énergie hydro-électrique bon marché : lorsque dans le prix de revient d'un produit

la part correspondant au prix de l'énergie utilisée est considérable, du même ordre de grandeur que celle des matières premières et parfois d'un ordre de grandeur supérieur (électrolyse de l'alumine, séparation isotopique de l'uranium,etc...), tout se passe comme si l'énergie hydro-électrique était, économiquement parlant, une sorte de matière première immatérielle, et tout se passe également comme si cette matière première était extrêmement pondéreuse, étant certes transportable mais au prix de très grandes dépenses et d'une très grande déperdition. Les industries utilisatrices de cette énergie doivent nécessairement s'installer au voisinage du barrage ; il s'agit donc, là encore, d'un cas de valorisation fatale, et l'énergie hydro-électrique joue le même rôle de fixateur pour certaines matières premières du pays.

- Au-delà du champ limité de la valorisation fatale, le champ beaucoup plus étendu de la valorisation théoriqement possible. Lorsqu'il s'agit des stades postérieurs à la toute première transformation à laquelle il a été fait allusion ci-dessus, l'acte industriel est plus complexe et d'autre part l'effet d'allègement est moins massif (I) : pour ces deux raisons, il est beaucoup moins évident que l'on a intérêt à organiser sur place la valorisation de ces stades subséquents. La situation varie, bien entendu, d'une branche à l'autre, d'un pays à l'autre.

(I) Dans de nombreux cas, l'allègement est nul : il est neutre, du point de vue transport, d'avoir à prendre en charge le tissu ou les fibres qui ont servi à le faire, ou même la matière première textile qui a servi à faire ces fils, les savons ou les huiles dont ils sont constitués.

En revanche, il est plus économique de transporter le sucre que la canne à sucre, l'huile que les graines, les bois sciés et les placages que les grumes, l'acier que le fer, l'alumine que la bauxite, l'aluminium que l'alumine.

A côté des considérations de poids, celles d'encombrement jouent aussi un rôle, principalement lorsqu'il s'agit des stades les plus proches de la consommation ; c'est ainsi que la confection d'objets en bois ou en métal près des lieux d'origine de la matière première peut rencontrer l'obstacle que constitue le coût du transport du produit final.

Au total, cependant, il ne semble pas que les perspectives des industries de valorisation soient très vastes si l'on exclut les cas de valorisation fatale. Le champ des réalisations possibles dans ce domaine s'élargit lorsque s'accumulent des circonstances favorables autres que la possession de la matière première elle-même. Parmi ces circonstances fatales, figure au premier rang l'existence d'une main-d'oeuvre relativement peu coûteuse par rapport à sa productivité. Mais à ce degré, les industries de valorisation viennent se confondre dans une catégorie plus vaste qui est celle des industries manufacturières fondées sur les avantages de main-d'oeuvre.

C - LES INDUSTRIES FONDEES SUR UNE SITUATION FAVORABLE DE LA MAIN-D'OEUVRE

Il s'agit là d'une approche tout-à-fait différente du processus d'industrialisation : on ne recherche plus ni la satisfaction de la demande locale, ni la transformation des produits bruts locaux, mais l'utilisation d'une main-d'oeuvre suffisamment abondante et dont le prix de revient est plus bas que dans des pays plus avancés, même compte tenu de la correction à faire pour tenir compte de la différence de productivité. Il est tout-à-fait possible que de telles industries se fondent à la fois sur des matières premières importées et sur un marché situé lui aussi à l'extérieur. Ce processus se rencontre particulièrement lorsqu'il s'agit d'industries nécessitant une main-d'oeuvre nombreuse, comme certaines branches de l'industrie textile, les industries de l'habillement, du cuir, le montage d'éléments électroniques, un grand nombre d'industries ressortissant à la petite mécanique.

Ce phénomène n'est certes pas nouveau. Depuis longtemps déjà on a vu les industries textiles et les industries de la confection émigrer du nord vers le sud des Etats-Unis, avant de s'éloigner en direction de Porto-Rico et de l'Extrême-Orient. Le Japon a longtemps été l'exemple typique d'un pays qui, sans matières premières, et uniquement grâce à l'abondance et à la qualité de sa main-d'oeuvre, a pu développer un vaste secteur industriel. Plus récemment le mouvement s'est étendu du Japon vers Taiwan, la Corée, Hong-Kong, Singapour. Il est significatif que les exportations de produits manufacturés représentaient en 1967 57 % des exportations totales de Taiwan et 67 % de celles de la Corée.

Ce mouvement a pris, dans la décennie des années soixante, une ampleur accrue (I), qui semble devoir être développée encore au cours de la présente décennie. Ce type d'industrialisation est d'ores et déjà répandu au Mexique, en Amérique Centrale, au Brésil, en Argentine, en Yougoslavie, tous pays qui avaient longtemps axé leur effort d'industrialisation sur les industries de substitution. Voici que des confectionneurs de Hong-Kong s'installent à l'Ile Maurice et que le continent africain commence à être touché à son tour. Ainsi, au Cameroun, l'industrie textile destinée avant tout aux besoins locaux et régionaux en vient à s'étendre en vue de fournir certains articles aux pays européens (draps de lits, par exemple).

Situation digne de remarque, que celle de l'économie mondiale d'aujourd'hui, où les entreprises américaines pensent souvent à faire produire en Europe, où, à l'occasion de l'élargissement du Marché Commun, les entreprises anglaises envisagent de faire produire sur le continent, où les Européens du Nord se tournent vers le monde méditerranéen, et où l'industrie commence à esquisser un mouvement en direction de l'Afrique noire.

Ce phénomène a d'autant plus de chances de s'accentuer que les mouvements de population semblent devoir rencontrer désormais des obstacles grandissants. Dans le dernier quart de siècle, l'Europe industrielle a importé un nombre considérable de travailleurs issus de pays sous-développés ou moins développés, à la fois du fait de besoins quantitatifs et aussi pour des raisons qualitatives : il s'agissait de suppléer, pour exercer les métiers jugés trop durs ou trop rebutants, à la carence de la main-d'oeuvre nationale qui refusait les emplois correspondants. Mais il est clair que ce mouvement a dans beaucoup de cas dépassé les limites raisonnables et qu'on a vu apparaître des problèmes raciaux dans plusieurs pays européens, y compris dans des nations qui paraissaient durablement à l'abri des égarements racistes. Si l'on ne peut plus, ou si l'on ne peut plus suffisamment, amener chez soi la main-d'oeuvre appropriée, la tendance est forte d'aller à elle, de la faire travailler là où elle est. A défaut de déplacer la main-d'oeuvre économiquement désirable mais sentimentalement indésirable, on est conduit à déplacer les industries en sens inverse.

(I) Cette redistribution des tâches industrielles est probablement, dès aujourd'hui, plus importante que l'on n'en a conscience. Cela vient de ce que les chefs d'entreprise ont rarement intérêt à donner une publicité excessive à une évolution qui pourrait inquiéter l'opinion des pays industriels. Aujourd'hui, beaucoup des objets qu'on croit fabriqués dans tel ou tel pays de l'Ouest viennent - au moins pour une part importante de la valeur ajoutée - d'un pays de l'Est ou d'un pays du Sud.

Au rebours de la tendance que l'on pouvait observer il y a dix ou quinze ans, les experts du développement inclinent aujourd'hui à accorder une nette préférence à l'industrialisation de ce troisième type. Il est certain que le fait de n'avoir pas un débouché limité à un marché intérieur étroit permet l'espérance d'un accroissement beaucoup plus rapide des ventes. D'autre part le risque de voir, par un jeu de protections et de subventions la jeune industrie devenir une charge pour l'économie traditonnelle du pays, disparaît lorsque, par définition, les usines se bâtissent en vue de l'exploitation d'un marché extérieur. M. Robert Mc Namara, président de la Banque Mondiale, disait devant le Conseil des Gouverneurs, le 27 septembre dernier : " Les résultats obtenus dans les pays qui ont orienté leur production industrielle vers les exportations sont plus prometteurs que ceux qu'enregistrent les pays où l'industrie est entièrement orientée vers les produits de substitution aux importations. Dans le premier groupe de pays, le taux de croissance de l'industrie - qui a parfois atteint de IO à I5 % - a été plus élevé que dans le second, et l'accroissement du nombre d'emplois y a été nettement plus rapide."

Ce type d'industrialisation comporte cependant un risque spécifique : la croissance des industries en question est largement fonction des possibilités d'absorption des productions nouvelles par le marché mondial. Il importe que la révolution industrielle qui semble s'amorcer, n'aboutisse pas à la création d'un excédent funeste des capacités de production. A cet égard, les pays industriels et les pays en voie de développement devraient être incités à une grande prudence lorsqu'ils méditent sur les conséquences qui ont résulté, dans un autre domaine, d'une politique aveugle de diversification des productions agricoles - on voit chaque année de nouveaux pays venir grossir les excédents de coton ou d'oléagineux.

Sans préconiser un dirigisme économique à l'échelle mondiale, ne conviendrait-il pas que, pour leur part, les pays industriels limitent leur concours à l'implantation, dans les pays en voie de développement, d'entreprises pour lesquelles des débouchés de production sont assurés ? A cet égard, dans la perspective d'assurer un débouché aux productions des

industries des pays en voie de développement, un rôle particulièrement efficace peut être joué par les sociétés multinationales, et d'une façon générale par les grandes entreprises industrielles des pays développés.

Il est de l'intérêt des entreprises multinationales de produire dans les meilleurs conditions de prix de revient et, par conséquent, de répartir leurs différentes implantations industrielles en considération de ce facteur. Elles doivent par ailleurs contribuer, dans la mesure du possible, à assurer des ressources d'exportation aux pays dans lesquels elles souhaitent vendre les produits finis.

C'est dans ce sens qu'un groupe tel qu'IBM a réparti très largement ses fabrications à la surface du monde. A titre d'exemple, les principaux postes de produits manufacturés exportés par le Brésil ou l'Argentine à destination de la France sont des composants entrant dans la fabrication des calculateurs et des machines à écrire. Les groupes industriels, sans nécessairement investir sur place comme l'a fait IBM, peuvent avoir intérêt à se fournir en éléments à l'étranger et à s'assurer du même coup une part du marché en produits finis, puisqu'ils contribuent plus que d'autres à améliorer la situation financière et la situation de l'emploi des pays en voie de développement.

La société Peugeot, de son côté, procède en Tunisie à une expérience intéressante qui consiste à compenser intégralement, ou presque, la fourniture de toutes les pièces des voitures qu'elle monte dans son usine d'assemblage de Sousse par des achats de produits industriels tunisiens (cuirs, tissus, batteries, produits semi-ouvrés destinés à ses forges en France, visserie, boulonnerie, etc...). Cette conception d'équilibre dans les échanges de produits industriels, puisque les produits achetés par Peugeot ne sont pas destinés au montage local, mais à l'utilisation par la société mère en France, est particulièrement fructueuse pour le pays en voie de développement, en ce sens qu'elle contribue à développer l'activité industrielle destinée à l'exportation en même temps qu'elle permet la création d'une industrie créatrice de nouveaux emplois, et concurrentielle

puisque les voitures montées le sont à partir de pièces d'origine importées, offrant toutes garanties, et dont les coûts ne sont pas différents des coûts français.

Lorsqu'on analyse les réalisations industrielles de cette nature, il est parfois difficile de distinguér ce qui est dû au caractère avantageux de la main-d'oeuvre locale et ce qui est dû à la volonté de conquérir ou de consolider une clientèle sur le marché local. Les deux motifs agissent, dans un grand nombre de cas, conjointement. Méditant sur la redistribution internationale de l'industrie, M.Malaussena de Perno (I) a fait ressortir la tendance qui existe à localiser les capacités de production les plus modernes et de grande dimension dans les pays qui, pour le produit considéré, se trouvent dans la partie montante de la courbe logistique (2), au lieu que les pays plus avancés sont déjà, pour le même produit, dans la partie horizontale de celle-ci. Les grandes unités modernes de production ainsi constituées fournissent à la fois le marché local en expansion et le marché des pays plus avancés qui abandonnent progressivement leur part relative dans la fabrication de ce produit. A cet égard, M. Malaussena estime que les statistiques mondiales montrent clairement une redistribution de l'activité industrielle entre quatre catégories de nations : les Etats-Unis d'abord, qui procèdent à des abandons d'activité au profit des trois autres catégories ; puis l'Europe de l'Ouest moins l'Italie, qu'on voit abandonner des industries au bénéfice des deux autres catégories ; ensuite des pays comme l'Italie et le Japon, d'où certaines activités s'éloignent au bénéfice du Tiers Monde (le Japon et l'Italie sont depuis peu importateurs de cotonnades) ; et enfin le Tiers Monde.

(I) (Stratégie des grandes firmes et conditions de la croissance généralisée. Premiers éléments pour une théorie de l'oligopole international, dans "Economie et société", juin 1971).

(2) On sait que la demande de tous produits, dans un pays déterminé, connaît une histoire composée de trois phases : faiblement montante, puis fortement pontante, puis de nouveau proche de l'horizontale (ce qui dessine une courbe que les mathématiciens appellent logistique). La formidable expansion industrielle de l'Italie dans l'après-guerre a été dûe au fait que, en retard par rapport aux pays voisins, elle était dans la phase fortement montante pour un grand nombre de produits très importants (biens de consommation semi-durables, électro-ménager, etc...). L'Italie a maintenant terminé cette phase, mais d'autres pays y entrent à leur tour.

III - Rôle des pays industrialisés.

L'aide des pays industrialisés aux pays sous-développés ne peut utilement se proposer des buts artificiels ; mais dès l'instant qu'une tendance se manifeste vers l'industrialisation du Tiers Monde (et nous venons de voir que tel est le cas), l'aide peut se proposer de renforcer ce mouvement, de l'accélérer, et aussi de faire en sorte que cette tendance naturelle se traduise par des réalisations raisonnables, ne fût-ce qu'afin d'éviter une réaction ultérieure en sens contraire.

A cette fin, les pays avancés, et notamment européens, peuvent user de trois grandes catégories de moyens afférents respectivement à l'aide financière, à l'aide intellectuelle et à l'aide commerciale.

A - L'AIDE FINANCIERE.

I. Crédits privés à l'exportation (I).

Les crédits privés à l'exportation représentent une partcroissante des apports privés aux pays en voie de développement. Le montant net des crédits ainsi accordés par les pays membres du du C.A.D. atteignaient en 1970 2 174 millions de dollars, à comparer à 3 406 millions de dollars pour les investissements directs. Ces crédits apparaissent en 1970 pour plus de 32 % dans les apports totaux de capitaux privés, contre moins de 16 % en 1961.

(I) Les crédits en question ne méritent qu'en partie l'épithète "privés", notamment du fait du rôle joué par les instituts d'émission dans leur réescompte, et du fait de la couverture des risques afférents à ces crédits par des organismes ressortissant fréquemment au secteur public.

Les crédits à l'exportation ont rendu à l'industrialisation du Tiers Monde des services considérables. Ils n'en comportent pas moins deux dangers très sérieux :

- inéluctablement liés au prix de l'argent sur les marchés des pays industrialisés, ils sont nécessairement chers, et de ce fait contribuent massivement à accroître l'endettement des pays du Tiers Monde, qui constitue aujourd'hui une des menaces les plus graves qui pèsent sur celui-ci. On rappellera que l'endettement du Tiers Monde, pratiquement nul en 1950, était de 9 milliards de dollars en 1955, 36 milliards en 1965, 66 milliards en 1971. Le total du service de la dette (amortissement et intérêts) atteint aujourd'hui 6 milliards de dollars par an, soit les deux tiers des aides publiques versées aux pays sous-développés.
  Certes, tout l'endettement ne vient pas des crédits à l'exportation, et tous les crédits à l'exportation ne sont pas destinés à l'industrialisation ; il n'en reste pas moins que ce mode de financement des créations d'industries nouvelles contribue de manière importante à l'aggravation de la situation d'endettement des pays en voie de développement.

- par ailleurs, les crédits à l'exportation sont consentis par des industriels et des banquiers qui, attentifs à l'immobilisation des fonds et aux risques de pertes, le sont moins à la rentabilité de l'entité industrielle en voie de création, à la qualité possible de sa gestion et à l'existence de débouchés suffisants pour sa production.
  Disons-le franchement : la collusion de l'ignorance et de la vanité de tel ou tel acheteur, d'une part, et de la cupidité de tel ou tel vendeur, d'autre part, aboutit parfois à construire des usines que tout expert sérieux eût formellement déconseillé et eût dénoncé comme un moyen, non d'enrichir, mais d'appauvrir le pays sous-développé concerné. Telle

est la grave infériorité du financement par l'investissement privé, car l'investisseur privé est personnellement intéressé à ce que l'outil de production qui est construit soit bon, sachant qu'il aura lui-même à le faire fonctionner et qu'il est lui-même directement bénéficiaire ou perdant selon que la future entreprise est appelée à faire des bénéfices ou des pertes.

En ce qui concerne le premier inconvénient, celui qui est relatif à l'endettement, il est possible d'en atténuer les conséquences par un mixage de ce moyen de financement avec d'autres moyens qui ne présentent pas les mêmes inconvénients, qu'il s'agisse de l'investissement privé ou des financements d'origine publique (dons, ou prêts à conditions plus douces). Cet investissement privé, comme ces financements publics, peuvent théoriquement être aussi bien d'origine locale qu'en provenance des pays industrialisés. Mais puisque nous nous plaçons, dans la présente étude, du point de vue des pays industrialisés et de l'aide qu'ils peuvent apporter, il est clair que de ce point de vue les pays européens et la C.E.E. devraient, d'une part encourager l'investissement privé d'origine européenne (cf.ci-dessous 2), d'autre part dans certains cas affecter une part de l'aide publique au financement de projets industriels (cf.ci-dessous 3), sous réserve toutefois de ne pas contribuer à créer de distorsion dans le prix de revient d'industries compétitives.

En ce qui concerne le second danger, qui concerne l'indifférence à la rentabilité, il est possible de l'atténuer :

- derechef par l'investissement privé connexe ;
- à défaut de celui-ci, par des contrats d'assistance technique avec l'industriel fournisseur, toutes les fois où cela est possible ;
- les organismes de financement publics de la C.E.E. (F.E.D.,

Banque Européenne de l'Investissement) pourraient être invités à user du maximum de leur influence pour éviter la création d'industries non profitables, et à adresser des avertissements sérieux aux pays sous-développés qui se prépareraient à faire de telles réalisations (I). Il est rappelé que la Banque Mondiale a quelquefois utilisé, avec prudence, dans des cas de ce genre, la menace de sanctions consistant dans la remise en question ou le différement de certains autres projets.

2. Investissement privé.

L'avantage de ce mode de financement résulte, ainsi qu'il a été dit dans les paragraphes précédents, de ce qu'il est inséparable d'un apport technique, managériel et commercial de la part de la firme étrangère qui a pris l'initiative de la réalisation. Cela ne signifie pas, bien entendu, que toute réalisation industrielle reposant sur un investissement privé est nécessairement bonne. Dans certains cas elle peut tuer un artisanat local vivant, en le remplaçant par une production d'une qualité supérieure, égale ou inférieure, mais assurant un degré d'emploi, à prix égal, très inférieur. D'autre part, de tels investissements peuvent être accompagnés et conditionnés par l'établissement d'une protection anormale et indéfinie.

C'est dire que les responsables publics européens et la C.E.E. ne doivent pas donner leur appui aux projets d'investissement privé sans discernement.

Sous cette réserve, quels sont les moyens dont ils disposent pour appuyer l'investissement privé dans le cas où il apparaît souhaitable ?

(I) Certes, il serait apparemment plus logique d'inviter les organismes dispensateurs de crédits à mesurer avec une rigueur suffisante le bien-fondé des demandes des pays sous-développés qui sont présentées par l'intermédiaire des exportateurs. Mais le plus souvent, ces organismes considèrent que leur finalité principale est d'appuyer les exportateurs nationaux, et non pas de favoriser une saine industrialisation du Tiers Monde. On peut certes demander à ces organismes de prêter une plus grande attention à ce dernier ordre de considération. On peut inviter les organismes nationaux d'assurance-crédit à se concerter au niveau communautaire, pour que ne soit pas octroyée de garantie à des ventes d'équipements économiquement injustifiables. Mais il est prudent de prévoir aussi une certaine supervision externe, encore que celle-ci doive de toute évidence demeurer informelle et discrète.

- Une première sorte d'encouragement est celle qui consiste à associer, à l'investissement fait par des capitalistes privés, des dons ou prêts publics (cf.ci-dessous 3).

- Sur le plan fiscal, compte tenu du risque plus grand couru par l'investisseur, il faut au moins parvenir à une neutralité fiscale à l'égard des investissements dans le Tiers Monde, et si possible en faciliter la période de démarrage.

  Pour cela, il est indispensable de généraliser la conclusion de conventions pour éviter la double imposition des dividendes, intérêts des prêts, et redevances, en veillant que d'éventuels sacrifices faits par certains pays en voie de développement sous forme de réduction d'impôt, ne profitent pas finalement au fisc du pays de l'investisseur. En effet, lorsque, pour attirer un investissement, un pays décide de réduire le montant de son imposition, cet allègement profite au fisc du pays investisseur si celui-ci se borne à imputer ce montant réduit sur l'impôt qui lui est dû. La procédure du "matching credit " ou "tax sparing credit " pare à cet inconvénient en permettant d'octroyer à l'investisseur un crédit d'impôt réel égal au taux normal d'imposition dans le pays de l'investissement ; la réduction du taux d'imposition bénéficie alors à l'investissuer. Quelquefois même, le crédit d'impôt est supérieur à l'impôt calculé au taux normal et revêt un caractère incitatif.

- Le rôle, en ce domaine, de l'assurance des capitaux investis contre les risques de spoliation, est véritablement décisif. Il se trouve que la plupart des pays européens sont maintenant soit munis d'un mécanisme d'assurance de ce genre, soit apparemment en voie de l'être. Ces systèmes, de portée inégale, sont le plus souvent assis sur des conventions d'établissement passées entre les pays investisseurs et les pays d'accueil des investissements. Ces conventions diffèrent très sensiblement entre elles ; celles passées par la R.F.A. et la Suisse paraissent les plus propres à assurer une réelle protection de l'investissuer.

Il serait cependant souhaitable de compléter, et dans une certaine mesure de remplacer, le recours à ces procédures nationales d'assurance par des procédures internationales d'assurance ou de réassurance. Une telle internationalisation présente trois avantages :

- elle contribuerait à unifier les procédures et les protections, rendant ainsi la situation plus équitable pour les investisseurs des différents pays, et favorisant en outre les investissements conjoints envisagés par les ressortissant de pays dont les régimes de protection sont à l'heure actuelle trop différents ;

- l'internationalisation permet, toutes choses égales d'ailleurs, une plus grande division des risques ;

- elle ne divise pas seulement les risques, elle contribue à les atténuer, car il est bien clair que les actes de spoliation, en mettant en jeu le versement d'une indemnité par l'organisme assureur, attirent une réaction défavorable de la part du ou des pays sur qui repose la charge de cette indemnité. Plus les pays intéressés sont nombreux et plus l'effet de dissuation a des chances d'être grand. Malheureusement, le projet patronné par la Banque Mondiale et tendant à la création d'une Agence Internationale d'Assurance des Investissements (AIAI) ne progresse que très lentement. Dans l'attente d'un système mondial, il serait souhaitable que la C.E.E. mette en place un système communautaire de garanties. Si l'on souhaite démarrer en ce domaine avec prudence, on pourrait imaginer, soit de limiter l'application de ce système aux investissements faits dans les pays associés, soit de le réserver aux opérations réalisées conjointement par des investisseurs appartenant à plusieurs pays membres. Ce mécanisme devrait être dans la mesure du possible, calqué sur les modèles offrant la meilleure protection de l'investissement. Seule une

garantie couvrant pendant une période suffisante la valeur réelle de l'investissement sera susceptible de modifier le comportement des investissuers. La crainte d'une spoliation partielle ou totale les amène souvent, en effet, à amortir trop rapidement leurs investissements et à éviter soigneusement le réinvestissement sur place, au détriment de l'intérêt à long terme du pays d'accueil.

3. Capitaux publics.

Le rôle de l'aide publique est, pour l'essentiel, latéral à l'industrie. Elle n'en est pas moins décisive pour l'expansion de cette dernière.

C'est notamment l'aide publique qui peut permettre la réalisation d'infrastructures routières, portuaires, téléphoniques,..., sans lesquelles les réalisations industrielles auraient beaucoup moins de chances d'être profitables.

De même, les aides publiques consacrées au développement de la productivité agricole (vulgarisation des méthodes culturales correctes, recherches en vue de la mise au point d'espèces particulièrement adaptées au marché, etc...) préparent le terrain pour une industrialisation tournée vers des consommateurs locaux rendus plus solvables, et par conséquent favorisent indirectement, mais fortement, l'industrialisation.

En-dehors de cela, l'aide publique peut-elle servir à payer les dépenses en capital afférentes aux projets industriels aux-mêmes? Cela est possible, et très souvent souhaitable, soit par le financement d'une participation, dans le capital de la société, de la banque de développement nationale ou de toute autre entité publique, soit par l'octroi de prêts subordonnés ou la souscription d'obligations convertibles en actions. De tels mécanismes, tout en favorisant la réunion des capitaux indispensable à la création de l'entreprise, ont en outre l'avantage de favoriser l'association, au projet concerné, de personnes morales ou physiques représentant le pays sous-développé en question.

On a parfois soutenu que l'aide publique pourrait être utilisée plus systématiquement à des bonifications d'intérêts permettant d'abaisser le coût du financement pour les pays sous-développés emprunteurs. Mais d'abord les bonifications d'intérêts présentent, pour les organismes d'aide, une sérieuse difficulté car l'engagement de maintenir la bonification pendant une longue durée suppose que l'organisme est lui-même assuré de ressources suffisantes pour la même durée, à moins qu'il ne consacre une fois pour toutes au financement de l'opération une dotation en capital, calculée sur la base de l'actualisation des sommes nécessaires pendant la durée en cause.
D'autre part, puisqu'il s'agit ici uniquement du financement de l'industrialisation, il y a lieu d'observer qu'il peut être critiquable de financer la création d'industries de secteurs compétitifs, dans des conditions trop éloignées du prix auquel les firmes concurrentes peuvent se procurer des capitaux.
Certes, il est des cas où la lourdeur des handicaps qui gênent l'industrie de tel ou tel pays sous-développé (éloignement considérable des côtes, nécessité de recourir massivement au coûteux concours d'expatriés...), mais il faut être attentif à demeurer, en ce domaine, extrêmement prudent et raisonnable, principalement lorsqu'il s'agit de financer des investissements à haute intensité de capital.

Dans les alinéas précédents, on a envisagé l'influence que l'aide publique peut exercer sur l'industrialisation en raison de l'objet auquel elle s'applique. Mais il faut ajouter ici que, quel que soit l'objet auquel l'aide publique est consacrée, son octroi peut être l'objet de négociations favorisant l'industrialisation. Cette dernière étant considérablement freinée par la petite dimension démographique de beaucoup de pays sous-développés, tout doit être fait pour encourager les pays en question à se regrouper en unions douanières ou en zônes de libre échange. Il est possible d'envisager que certains avantages soient donnés, dans la distribution de l'aide publique, aux pays qui font un effort déterminé dans ce sens.

B - L'AIDE INTELLECTUELLE.

I. Tâches intellectuelles préalables à l'investissement industriel lui-même.

a) Une information sur les perspectives offertes par les pays sous-développés comme lieux d'implantations industrielles pourrait utilement être organisée, à la fois par ces pays eux-mêmes dans la mesure de leurs moyens, et surtout par les organisations nationales ou internationales chargées de l'aide au développement.

L'ONUDI, dont le rôle est précisément de favoriser l'industrialisation, organise des rencontres où les représentants des pays en voie de développement sont mis en face d'investisseurs de pays industrialisés, pour débattre avec eux de projets dont ils souhaitent la réalisation. Des rencontres de ce type ont déjà eu lieu deux fois en Asie et deux fois en Afrique ; l'expérience est encore trop récente pour qu'on puisse porter sur elle un jugement définitif. Il semble que la formule aille s'améliorant. Malheureusement, trop de projets soumis sont insuffisamment étudiés et l'on risque ainsi de lasser les investisseurs éventuels qui se déplacent pour participer à de telles rencontres.

b) Plus intéressantes sont les études précises tendant à connaître les possibilités d'implantation industrielle dans tel ou tel pays du Tiers Monde. En ce domaine, en simplifiant d'une manière un peu excessive, on pourrait dire qu'une très grande partie des efforts d'aide intellectuelle accomplis dans ce domaine se répartissent entre deux catégories : d'une part de vastes travaux un peu académiques, qui démontrent des possibilités, mais sans atteindre le degré de rigueur et de détail qui permettrait de fonder des investissements sur une telle base ; d'autre part des études très concrètes, faites par tel ou tel groupe privé étranger, autour d'une intention déjà déterminée se rattachant à la politique générale de ce groupe privé.
Entre ces deux catégories d'études une troisième sorte est insuffisamment représentée, celle qui correspond aux études à la fois concrètes et précises, mais faites antérieurement (et non

pas postérieurement) à la naissance d'une intention précise chez un groupe privé.
Autrement dit, on constate que dans les domaines non industriels (infrastructures, agriculture, etc...) les organismes d'aide ont compris au cours des dernières années la nécessité de participer à la conception même des projets destinés à être ultérieurement l'objet de leur propre financement ; mais cette évolution favorable ne s'observe pas du tout au même degré en ce qui concerne l'industrialisation. C'est ainsi que la Banque Mondiale, qui a eu l'idée féconde d'installer en Afrique des équipes consacrées à la détection et à la mise au point des projets, n'a pratiquement pas exercé cette action en ce qui concerne le développement de l'industrie. Cette situation est évidemment dûe au respect de la priorité du secteur privé dans le domaine industriel. Cette priorité, toutes les fois où elle est admise par la philosophie politique des pays sous-développés concernés, est fort légitime, mais il ne faudrait pas qu'elle eût pour conséquence un insuffisant effort de la part des organismes d'aide pour contribuer à mettre au point des projets industriels adéquats.

Une des façons d'échapper à la difficulté qu'on vient d'évoquer est de généraliser la procédure qui a parfois été utilisée, consistant à ce qu'un organisme d'aide finance une étude de faisabilité, mais en confiant le soin d'exécuter cette étude à un groupe industriel ressortissant au secteur concerné (en Côte d'Ivoire le F.A.C. a recouru à cette procédure pour mettre au point un projet de plantation de caoutchouc, sur la base d'un contrat signé avec un grand groupe européen de l'industrie du caoutchouc). Il est souhaitable que le financement offert par l'organisme d'aide couvre une très large majorité mais non la totalité des dépenses. Il est suggéré que la C.E.E. envisage de développer une action de ce genre.

Cette action doit d'ailleurs être accomplie non dans le cadre national mais dans un cadre plurinational, toutes les fois où les pays sous-développés en question sont de petite taille. Toutefois, il est souvent chimérique de rêver à des regroupements permanents de grande dimension. Il serait plus pratique

de suggérer des regroupements ad hoc entre deux ou trois pays, autour d'un tout petit nombre de branches industrielles dont chacune serait prioritairement assumée par chacun des pays en cause (cf.ci-dessus IIème partie, A, in fine, ce qui est dit sur les accords Tchad-Cameroun). Un des aspects les plus féconds de l'assistance technique apportée par l'aide européenne pourrait justement consister à suggérer, en Afrique notamment, des accords de ce dernier type.

A cet égard, trois recommandations peuvent être faites :

- avant de consacrer les études de ce genre à de nouvelles branches industrielles, il est fréquemment opportun de commencer par étudier la possibilité d'extension des industries préexistantes : si tel ou tel accord régional était signé, quelle industrie déjà installée dans l'un des pays concernés pourrait accroître sa capacité, et de ce fait abaisser ses prix de revient et devenir beaucoup plus compétitive, et même apte à exporter hors de la région elle-même ? Un autre avantage de ces extensions industrielles est que les problèmes de management, toujours difficile en pays sous-développés, sont en principe résolus dès le départ.
- si un accord de ce genre attribue une industrie X au pays A et une industrie Y au pays B, il ne paraît pas souhaitable de demander à A de renoncer durablement à voir s'installer sur son territoire une industrie de la branche Y (ni réciproquement). Ce renoncement définitif rend un son malthusien. L'engagement à demander à A est bien plutôt celui, au cas où une industrie du type Y s'installerait sur son territoire, de ne lui consentir aucune aide discriminatoire ni aucune protection à l'encontre des importations en provenance du pays B.
- enfin, les compensations échangées entre deux pays ne doivent pas porter nécessairement de part et d'autre sur des implantations industrielles. Une implantation industrielle en pays A, avec possibilité d'écoulement à des conditions favorables dans le pays B, peut très bien être compensée par des facilités accordées aux exportations, de B vers A, de produits agricoles ou de produits de l'élevage.

Grâce à ces éléments de flexibilité, il est vraisemblable que les études en question auront plus de chances de conduire à des suggestions réalistes.

c) Les technologies indutrielles du monde occidental ont été en général mises au point en vue de :

- utiliser les produits naturels des pays tempérés, ou encore les produits tropicaux lorsqu'ils peuvent être transportés dans des conditions point trop coûteuses, mais en vue de satisfaire les besoins des pays tempérés ;

- réduire la charge de la main-d'oeuvre, au prix de l'achat d'équipements coûteux, étant donné que dans les pays les plus évolués il est généralement plus économique de recourir aux procédés de fabrication à haute intensité de capital.

Il s'ensuit que le transfert des technologies occidentales dans le Tiers Monde se traduit bien souvent par des non-sens économiques. Un des objets les plus justifiés de l'assistance technique occidentale pourrait être précisément d'entreprendre les recherches permettant le développement de techniques plus adaptées aux données des pays sous-développés, qu'il s'agisse de l'utilisation de produits tropicaux non utilisés actuellement, en vue de satisfaire des besoins de produits industriels qui ne coïncident pas nécessairement avec ceux des pays occidentaux, ou de mettre au point des procédés de fabrication réalisant la meilleure production possible sur la base de processus de production à forte intensité de main-d'oeuvre. A cet égard, on a trop tendance, sous l'influence occidentale, à considérer que l'idée du progrès industriel est inéluctablement liée à celle d'une évolution vers une industrie plus capitalistique ; le progrès consiste au contraire à améliorer la qualité d'un produit ou à en abaisser le prix, ou si possible à effectuer ces deux actions à la fois, étant entendu que selon les structures démographiques, économiques et sociales, ce résultat peut être obtenu soit par des techniques à forte intensité de capital, soit par des techniques à faible intensité de capital. On peut concevoir une technique très moderne faisant appel à une main-d'oeuvre abondante, pourvu qu'un certain ef-

fort soit fait pour perfectionner cette technique, et pour mettre au point le matériel nécessaire qui en général n'est pas fabriqué dans les pays les plus industrialisés.

2. Fourniture aux pays sous-développés de matière grise nécessaire au fonctionnement de l'investissement industriel.

a) Nous avons vu que l'investissement privé, à lui seul, contient déjà un élément important d'assistance technique au service de l'industrie naissante.

b) Dans certains secteurs industriels tels que les services publiques, ou en raison d'options politiques de caractère général, certains pays en voie de développement refusent de recourir à des investissements privés, étrangers notamment. Ils souhaitent cependant, pour développer leur industrie, le concours de techniques et de capitaux privés et, faute d'une expérience suffisante, ils désirent obtenir non seulement des équipements, mais une assistance complète. C'est ainsi qu'on demande à un maître d'oeuvre d'un pays industriel de concevoir un projet dans son ensemble, de choisir et d'installer les équipements, d'assurer la mise en route et de collaborer pendant un temps variable à la gestion administrative et commerciale d'une entreprise nouvelle. Il s'agit d'un nouveau type de contrat complexe, qui sauvegarde la volonté d'indépendance du pays d'accueil de l'investissement, tout en lui permettant d'assurer une gestion économiquement rigoureuse de l'entreprise en y associant un capitaliste étranger.

Les opérations de ce type n'ont fait pour l'instant l'objet que d'une application limitée, puisque ce sont principalement les pays de l'Est, et plus récemment l'Algérie, qui se sont intéressés à cette formule. La voie cependant, avait été montrée par certains pays d'Extrême-Orient, notamment l'Indonésie, qui, soucieux de développer leur industrialisation et en même temps leurs exportations, proposaient à des investisseurs étrangers une formule voisine de financement d'implantation industrielle, dont le paiement devait être assuré par l'achat d'une partie de la production, par l'entrepreneur

même qui avait créé cette implantation (formule dite "production sharing").

Les investissuers, mis à part les circonstances où une telle formule leur permet de s'assurer un approvisionnement en produits dont ils ont besoin (matières premières, demi-produits, ou plus rarement pièces détachées), sont relativement réticents devant les perspectives d'une généralisation de son utilisation. En effet, le contrôle de l'entreprise créée passe normalement assez vite entièrement entre les mains du pays d'accueil, et l'entreprise qui a ainsi passé un accord de monitoring court le risque de s'être créé un concurrent sur lequel elle n'aura aucune prise et qui pourra gêner ses perspectives futures d'expansion. Cette formule, sans être à rejeter, implique que des précautions particulières soient prises pour maintenir dans le temps une coopération qui demeure avantageuse pour les deux parties.

3. Formation, dans les pays sous-développés, des personnels nécessaires.

Il est clair que l'un des obstacles les plus notables à l'industrialisation des pays les moins évolués est l'insuffisance de la qualification des hommes à tous les niveaux. Celle-ci oblige l'industriel (étranger ou local) à recruter à l'étranger une partie importante de son personnel de niveau élevé et même de niveau moyen, d'où, d'une part, une aggravation du prix de revient, d'autre part des problèmes psychologiques au sein de la population locale. C'est dire l'importance décisive des aides en vue de la formation.

La première aide que les pays évolués pourraient, à cet égard, apporter au Tiers Monde, consisterait à éviter de recevoir de celui-ci une aide inversée. On fait allusion ici au phénomène dit du "brain drain" par l'effet duquel une partie des éléments les meilleurs et les plus hautement formés des pays sous-développés sont happés par l'attrait des pays les plus riches qui offrent des rémunérations et des conditions de travail beaucoup plus satisfaisantes. Le Conseil

interaméricain économique et social, de l'Organisation des Etats Américains, vient de publier le nombre arrêté en 1969, des cadres diplômés des universités dans chaque pays d'Amérique Latine, et celui des cadres de même niveau émigrés, de chacun de ces pays, vers les Etats-Unis ; la proportion atteint par exemple, pour les pays d'Amérique Centrale, 7.1 % au Panama, 9.3 % au Costa Rica, 15.3 au Honduras, 21.7 % au Guatémala, 25 % au Nicaragua et 33.8 % au Salvador. Quand on songe au coût élevé de la formation supérieure, on peut dire qu'une véritable assistance technique contre nature est fournie par le Tiers Monde aux pays industrialisés. Il est juste d'ajouter qu'il serait souvent inhumain, de la part de ces derniers, de fermer leurs portes aux diplômés du Tiers Monde qu'attendent chez eux, dans beaucoup de cas, le chômage, voire la prison. Du moins est-il décent que les pays riches s'abstiennent de faire du recrutement systématique ou du débauchage auprès des diplômés des pays sous-développés.

Mais parlons de l'aide positive. De même que, en matière d'aide financière, nous avons pu dire que concurrent à soutenir l'industrialisation les dons et prêts qui permettent le développement des infrastructures et des secteurs non industriels, de même toute aide apportée à l'éducation dans un pays sous-développé concourt à favoriser l'industrialisation, même s'il s'agit de l'enseignement de base, de l'enseignement primaire, secondaire ou supérieur.

Il convient cependant de mettre ici l'accent principalement sur l'aide à la formation professionnelle, qu'il s'agisse du personnel d'exécution d'une part, des techniciens supérieurs, cadres de direction et chefs d'entreprise d'autre part.

La formation du personnel d'exécution ne peut être faite selon des méthodes proches de celles des pays industriels que dans les pays où le phénomène d'industrialisation ne constitue déjà plus un fait isolé dans le développement économique. On peut alors, chaque fois que des possibilités d'emploi existent sur place dans une discipline déterminée, envisager la création de centres techniques de for-

mation, qui impose de lourdes dépenses en vue de l'achat d'équipements et de matériel didactique, de la mise en place et de l'entretien des formateurs. Ici encore, la dimension nationale des pays sous-développés est souvent trop réduite pour permettre d'assurer une telle formation dans le cadre d'un seul pays.

Lorsque la formation générale de base est très insuffisante et que le phénomène d'industrialisation est à peine amorcé, il est raisonnable de s'en tenir à des formules plus pragmatiques et à des actions ponctuelles, c'est-à-dire liées précisément aux programmes d'industrialisation en cours ou en préparation : on s'efforce, à l'occasion de ces programmes, de former sur place les spécialistes nécessaires à leur réalisation et à leur fonctionnement, c'est-à-dire, en amont de l'investissement, ceux qui contribuent à leur réalisation et au fonctionnement des infrastructures, au niveau de l'investissement le personnel qualifié pour en tirer le meilleur rendement, et en aval les personnels qualifiés pour assurer la meilleure valorisation de la production (distribution, entretien, etc...). Au moins en ce qui concerne le deuxième et le troisième cas, c'est en général l'investisseur qui prend lui-même en main la tâche de formation. Mais celle-ci étant, comme on l'a vu, fort lourde, il serait souhaitable que la C.E.E., et notamment le Fonds Européen de Développement, par une nouvelle diversification de ses opérations, puisse prendre en charge de façon plus systématique les dépenses de formation qui sont la condition du bon fonctionnement des investissements auxquels il apporte son concours.

Le problème de la formation des techniciens supérieurs et des cadres de direction se pose, lui aussi, en termes différents selon l'évolution économique des pays considérés. Pour les pays les moins avancés sur le plan de l'industrialisation, il ne paraît pas très réaliste d'envisager de créer des écoles techniques supérieures et des écoles supérieures de commerce et de gestion d'entrepri-

ses. Le nombre des élèves serait insuffisant pour que l'on puisse, à coût raisonnable, dispenser une formation de haute qualité. C'est donc plutôt la formation continue qui devrait être encouragée. Une telle formation, étalée sur plusieurs années, dispensée sous forme de cours du soir ou de séminaires dans le cadre des organisations patronales ou des chambres de commerce et d'industrie locales, et qui ferait appel à l'expérience des industriels, des commerçants, des banquiers étrangers installés sur place, paraît propre à résoudre une bonne partie des besoins de personnel d'encadrement et de direction. C'est aussi la meilleure formule pour former une classe de chefs d'entreprise locaux, à partir des petites entreprises commerciales ou industrielles existantes.

Par ailleurs, il conviendrait bien entendu de continuer à octroyer des bourses permettant à des personnes venues des pays sous-développés, soit de bénéficier de l'enseignement supérieur dans les pays industriels d'Europe, soit d'y poursuivre des stages dans des entreprises.

C - L'AIDE COMMERCIALE.

Comme les exportations des pays sous-développés sont avant tout composées de matières premières, l'aide commerciale du monde industrialisé au Tiers Monde consiste d'abord à favoriser l'écoulement à des prix suffisamment stables et suffisamment élevés, et pour des quantités suffisamment importantes et suffisamment régulières, des matières premières elles-mêmes. Cette action est une des plus importantes formes d'aide que puisse recevoir le Tiers Monde. Même du point de vue de l'industrialisation de celui-ci, son rôle est décisif, à la fois parce que cette aide commerciale à l'exportation des matières premières développe la richesse locale, donc la demande de produits industriels, et favorise de ce fait l'implantation de l'industrie, et aussi parce que, en assurant aux Etats des ressources plus importantes et plus stables, elle permet le financement des budgets d'investissements sans lesquels l'industrialisation n'est pas possible.

Mais de plus en plus l'aide commerciale au Tiers Monde doit être aussi une aide à la commercialisation des produits industriels issus du Tiers Monde. Les industries de substitution ont, par définition, un marché intérieur à peu près assuré ; mais les autres catégories (industries de valorisation, industries fondées sur une situation favorable à la main-d'oeuvre) ont besoin du marché des pays industrialisés. Même les industries de substitution, lorsqu'elles se développent, ont à rechercher l'écoulement d'une partie de leur production sur le marché international.

Que peuvent faire les pays occidentaux en ce domaine ?

I. Aide à la commercialisation.

Un certain nombre d'initiatives ont été prises en matière d'aide à la commercialisation, notamment la création du Centre du Commerce International, placé sous l'autorité du G.A.T.T. et de la C.N.U.C.E.D., et qui fait des études de marchés, des études sur les techniques de marketing à l'exportation, et organise des stages de formation et des consultations en matière de promotion commerciale. La C.E.E. envisage également un programme d'action à moyen terme pour la promotion des produits africains et malgaches sur son marché ; il conviendrait que le programme soit étendu à des produits industriels. Notons enfin les initiatives allemandes pour développer les importations en provenance des pays sous-développés, initiatives à la fois du secteur public et du secteur privé. Il est souhaitable que les efforts de cette nature, nationaux ou internationaux, soient constamment développés.

2. "Préférences généralisées" aux pays du Tiers Monde.

Une action plus substantielle, et à certains égards plus révolutionnaire, consiste à prendre, dans le domaine législatif, réglementaire et tarifaire, des mesures ayant pour effet de favoriser artificiellement la conquête partielle du marché des pays occidentaux par la production industrielle des pays sous-développés. Dans ce domaine, la C.E.E. vient de prendre la tête du mouvement vers un système pré-

férentiel en faveur du Tiers Monde en mettant en place, en 1971, une formule par laquelle les quatre-vingt seize pays reconnus sous-développés et membres du groupe dit des soixante-dix sept, bénéficient, pour leurs produits industriels, d'un contingent tarifaire exempt de droits de douane, dont le montant est calculé en tenant compte, pour chaque produit ou groupe de produits, des importations passées de la C.E.E. en provenance du Tiers Monde, et d'un pourcentage du total des importations de la C.E.E. en provenance des autres pays. Bien que des précautions aient été prises, qui limitent dans certains cas la portée de cette mesure, elle n'en est pas moins d'une importance extrême sur le plan des principes : la C.E.E. a, la première, fait un pas dans le sens des préférences généralisées en faveur des industries naissantes du Tiers Monde. Cela représente, pour certains secteurs de l'industrie européenne, un sacrifice dont il ne convient pas de méconnaître l'importance. En tout cas, il est peu probable qu'il sera possible à l'Europe d'aller plus loin dans ce sens si elle n'est pas suivie par les autres pays industrialisés ; aussi est-il principalement recommandé de saisir l'occasion des grandes négociations commerciales de 1972-1973 pour inciter l'ensemble du monde occidental à s'engager dans la même voie (dans l'immédiat, ce n'est encore le cas que pour la Norvège et le Japon).

3. Atténuation des restrictions quantitatives.

Les restrictions quantitatives qu'a laissé subsister la C.E.E. concernent des produits dont la plupart intéressent au premier chef les pays sous-développés. Il serait certes chimérique d'envisager un calendrier de libération pure et simple des échanges au bénéfice du Tiers Monde. Les possibilités doivent être étudiées cas par cas par les autorités compétentes, avec l'aide des professions intéressées. Du moins cette étude doit-elle être entreprise. Elle ne se sépare pas de celle des mesures d'adaptation des industries européennes. On y reviendra dans la quatrième partie.
Citons ici, à titre d'exemple, l'accord de Genève, relatif aux contingents d'importations, dans les pays industrialisés d'Occident, des tissus de coton originaires d'un certain nombre de pays sous-

développés, Inde, Pakistan, Formose, Corée, Hong-Kong, Egypte, ainsi d'ailleurs que du Japon. Cet accord a été renouvelé en 1970 pour trois ans.

4. Aide à la commercialisation de la production industrielle de certains pays sous-développés.

Une petite fraction du Tiers Monde reçoit de la part de la C.E.E., une aide commerciale plus substantielle que celle qui résulte des préférences généralisées. Un certain nombre de pays bénéficient du régime intracommunautaire, notamment pour leurs exportations industrielles, c'est-à-dire que celles-ci entrent sur le territoire de la C.E.E. en franchise, donc sans payer de droits de douane, et surtout sans être limitées par des restrictions quantitatives. Il s'agit des pays suivants :

- les pays associés à la C.E.E. au titre des conventions de Yaoundé, c'est-à-dire les anciens territoires français au Sud du Sahara (sauf la Guinée) et Madagascar ; le Zaïre, le Ruanda, le Burundi (anciens territoires belges) ; la Somalie (en grande partie ancien territoire italien).

- les trois Etats d'Afrique Orientale : Kénia, Ouganda, Tanzanie ;

- le Maroc et la Tunisie. Les atténuations au principe, plus fréquents pour les pays, portent surtout sur les produits agricoles.

Ce privilège, dont les origines sont très antérieures à l'octroi des préférences généralisées, et dont il faut ajouter que la portée a été fortement réduite par l'institution de ces dernières, a été fréquemment attaqué. Il ne faut cependant pas oublier que :

- il serait sommaire d'agir comme s'il existait deux catégories seulement de pays, les uns industrialisés et les autres sous-développés. L'Afrique est à beaucoup d'égards plus défavorisée que le

reste du Tiers Monde : c'est là que la formation des hommes est dans l'ensemble le plus en retard ; d'autre part, la balkanisation politique, dont l'Europe porte une part de la responsabilité (encore qu'on ait tort de lui en faire porter la responsabilité totale), crée un handicap pour le développement économique en général, et pour l'industrialisation en particulier ; le caractère massif du continent rend l'accès d'une grande partie du territoire africain extrêment coûteux, ce qui constitue un facteur tout-à-fait défavorable. Dans la mesure où l'on admet qu'il existe au sein du Tiers Monde des inégalités importantes, le même raisonnement qui justifie l'aide commerciale au groupe dit des soixante-dix sept pays justifie aussi sans doute une aide additionnelle en faveur d'un certain nombre de ces pays.

- des liens historiques et géographiques très particuliers unissent l'Europe aux pays qui reçoivent d'elle une aide spéciale. Nous ne vivons pas dans un monde abstrait. Les Européens peuvent être prêts à consentir certains sacrifices exceptionnels pour des pays avec lesquels ils entretiennent ou ont entretenu des relations très particulières ; les obliger à y renoncer ne les conduirait vraisemblablement à aucun effort supplémentaire en faveur des autres.
  Il n'est pas douteux qu'un avantage considérable, pour l'industrialisation d'un pays sous-développé, peut résulter presque inévitablement de son intégration dans un espace économique évolué. Dans l'histoire du développement rapide du Canada, la préférence impériale a joué un rôle notable du fait que les industriels des Etats-Unis, en s'installant au Canada, pénétraient à l'intérieur d'une zône qui incluait le marché britannique (dont l'importance relative était alors beaucoup plus grande qu'aujourd'hui).
  Il est vrai que l'intégration d'un pays sous-développé dans un ensemble hautement industrialisé risque également de stériliser certaines possibilités de développement industriel, si le pays sous-développé est dans l'impossibilité de protéger, fût-ce modérément et temporairement, son industrie naissante. C'est ce qu'ont bien compris aujourd'hui les pays européens, et notamment la C.E.E., qui dans les accords d'association qui viennent d'être rappelés, a admis pour les pays associés le droit de protéger contre les exportations européennes leurs jeunes industries.

Certes, les dispositions des traités d'association au Marché Commun devront nécessairement être adaptés dans les mois qui viennent, à la fois du fait de l'entrée de nouveaux membres dans le C.E.E., et particulièrement la Grande-Bretagne qui apporte avec elle un réseau nouveau de relations particulières, et du fait des négociations commerciales prévues, à la demande des Etats-Unis, entre les grands pays industrialisés du monde, mais il semble souhaitable de conserver l'essentiel des dispositions qui bénéficient à l'industrie des pays associés.

IV - Conséquences pour l'Europe.

Cette politique d'aide à l'industrialisation du Tiers Monde comporte, pour les pays industrialisés eux-mêmes, et notamment pour l'Europe, des conséquences qu'il importe de souligner en terminant.

Considérée in globo, la croissance industrielle du Tiers Monde constitue un élément favorable pour l'expansion économique, et tout particulièrement pour l'expansion industrielle des pays les plus évolués. Cette croissance implique en effet l'achat d'équipements, donc développe les débouchés des industries d'équipement du monde industrialisé. D'autre part, la diversification de la production du Tiers Monde et l'élévation du taux de l'emploi et du niveau de vie dans les pays sous-développés, se traduisent par un développement des échanges internationaux : l'expérience ne cesse de confirmer la véracité de la "loi de Balfour" selon laquelle les échanges entre les pays augmentent en raison directe de leur industrialisation. Il se peut que, conjointement avec l'expansion des relations commerciales avec les pays communistes, celle des échanges avec le Tiers Monde constitue l'un des éléments décisifs, pour les décennies qui viennent, de l'expansion industrielle occidentale. Cette rapide progression des ventes vers l'Est et vers le Sud, grâce au vif accroissement de la demande solvable dans ces deux parties du monde, pourrait jouer dans le dernier tiers du XXème siècle le même rôle que le développement de la consommation ouvrière a joué dans le passé. Il s'agit, dans un cas comme dans l'autre, d'immenses marchés dormants, fondés sur de vastes besoins non solvables, et que viennent éveiller la croissance économique et l'élévation des revenus individuels.

Mais si, envisagée, in globo, l'industrialisation du Tiers Monde est bénéfique pour l'industrie occidentale, par contre, considérée en détail, elle peut impliquer de dures atteintes aux intérêts de certains secteurs ou de certaines régions de l'industrie européenne. Or, ces atteintes, outre leurs inconvénients directs pour les pays européens, peuvent se

révéler à terme nuisibles au Tiers Monde dans la mesure où elles peuvent entraîner des réactions de défense et des réflexes protectionnistes désordonnés. Le risque est grand, si l'on n'y prend garde, de voir les secteurs les moins avancés de l'industrie des pays évolués se dresser avec véhémence contre la politique d'aide au Tiers Monde, et ceci aussi bien dans le monde ouvrier que dans le patronat.

La considération de ce danger conduit à trois suggestions :

I. Il n'est plus possible de considérer l'aide aux pays sous-développés comme une sorte de budget de charité dégagé en faveur des pays pauvres, s'imputant bien entendu sur les recettes de l'économie industrielle de l'Occident, mais n'en modifiant pas sustantiellement le fonctionnement et la structure.
Dès maintenant, le niveau atteint par l'industrie du Tiers Monde est tel qu'il n'est possible de traîter de l'industrialisation des pays sous-développés sans que les réflexions y afférentes s'intègrent dans l'effort même de planification du développement industriel européen. Les plans nationaux de développement doivent tenir compte, dans leurs orientations sectorielles, des incidences de la croissance industrielle du Tiers Monde. Deux mouvements doivent être menés parallèlement, l'un consistant à ouvrir progressivement le marché européen à l'industrie du Tiers Monde, et l'autre consistant à adapter l'industrie européenne à la situation ainsi créée. Il ne faut ni avoir la légéreté de dire : "j'ouvre toutes grandes mes portes à la production du Tiers Monde et je veillerai ensuite à adapter mon économie", ni avoir l'égoïsme ou l'hypocrisie de dire : "il faut que je m'adapte d'abord pour m'ouvrir ensuite ". Les deux actions doivent être liées dans une progression prudente, arrêtée par les Etats européens à l'aide d'une double consultation avec leur industrie nationale d'une part, entre eux-même d'autre part.

De ces consultations et des études qu'elles impliquent, pourront se dégager les linéaments d'une saine division internationale du travail. Cette dernière ne saurait en effet résulter d'aucune répartition simpliste des tâches ; il ne s'agit plus, bien sûr, de dire "ici l'acti-

vité manufacturière et là la production des matières premières", mais il ne s'agit pas non plus de distinguer sommairement, dans l'activité manufacturière, deux grandes catégories d'industries dont l'une devrait être plus ou moins rapidement cédée au Tiers Monde. C'est dans chaque branche d'industrie qu'il convient de concevoir les spécialisations possibles, compte tenu de l'ensemble des données concrètes. Le Tiers Monde apparaîtra quelquefois avoir vocation à effectuer, par sous-traitance ou autrement, une partie de la transformation qui n'est à priori nécessairement ni la plus en amont, ni la plus en aval dans le processus. Ou encore, le Tiers Monde se montrera particulièrement qualifié pour la confection de certaines qualités du même produit - et là encore, il n'est pas évident que les pays industriels doivent se tourner vers les modèles les plus raffinés. C'est ainsi que le groupe Bata a mis fin à la fabrication, en Inde, des chaussures à bon marché pour la reprendre aux Etats-Unis grâce à des procédés hautement automatisés, tandis que la fabrication des chaussures plus coûteuses, dont la mécanisation totale ne peut encore être entreprise, a été confiée à l'Inde.

2. Il n'en reste pas moins que dans beaucoup de cas, cette politique peut conduire à réduire fortement la progression de la capacité de production européenne dans des secteurs industriels déterminés et à réserver au Tiers Monde une grande part de la croissance de la demande dans ces secteurs. (Il faut par contre éviter soigneusement d'aller, par une imprudente politique d'importation, jusqu'à prendre le risque de réduire le niveau actuel de la production européenne).
De ce fait même, tout ce qui peut être fait dans les pays européens pour accroître la mobilité de la main-d'oeuvre de secteur à secteur et de région à région, et pour diminuer ainsi la résistance opposée au changement de structures, est un facteur favorable à une redistribution des tâches industrielles dans le monde et au développement de la production industrielle des pays sous-développés. Aujourd'hui, l'ouverture aux importations industrielles en provenance du Tiers Monde n'est que l'une des causes, et non l'une des plus importante, des changements de structures nécessaires en Europe. Il est vraisemblable

qu'elle deviendra peu à peu l'une des causes les plus imoortantes de ces changements.

3. Pour diverses raisons, il paraît souhaitable de procéder dans les années qui viennent à une revision profonde des principes qui président au commerce mondial :

- les Etats-Unis réclament des négociations commerciales planétaires dans lesquelles sont étroitement impliqués les problèmes de l'ouverture des frontières à la production industrielle du Tiers Monde.

- les adhérences internationales de la Grande-Bretagne, tant avec des pays sous-développés qu'avec des pays riches, font que l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun ne peut pas ne pas s'accompagner d'une refonte du système actuel d'accords et d'associations de la C.E.E.

- certaines des dispositions fondamentales de la charte du G.A.T.T. ont été battues en brèche au cours des dernières années. Le Pésident Carlos Besa, à l'ouverture de la dernière session du G.A.T.T., a déclaré (Ib novmebre I97I) que dans les dix-huit mois qui viennent de s'écouler, le Conseil du G.A.T.T. a dû se prononcer sur dix nouveaux accords préférentiels, et que ce processus est loin d'être arrivé à son terme. Si la clause de la nation la plus favorisée est ainsi constamment tournée, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de consacrer un effort de réflexion à l'élaboration de nouveaux principes peut-être plus nuancés ; car le maintien d'une règle qu'il devient habituel et normal de négliger équivaut, à la limite, à l'absence totale de toute règle.

Dans les réflexions afférentes à ces nouveaux principes, il est souhaitable qu'une grande souplesse soit permise aux pays sous-développés dans les relations commerciales qu'ils ont entre eux et les traîtements privilégiés qu'il peut leur paraître opportun de s'accorder mutuellement. Nous avons vu (cf. IIème Partie, A in fine, et IIIème Partie, B - I/b) que des accords ad hoc, portant parfois sur un petit nombre de produits industriels de part et d'autre et comportant éventuellement des préférences tarifaires mutuelles et des traîtements

discriminatoires en matière de restrictions quantitatives, pouvaient être décisifs pour la croissance industrielle des pays disposant d'un marché national trop réduit. Plus généralement d'ailleurs, et au-delà même des rapprochements régionaux, il convient de favoriser les échanges industriels entre pays du Tiers Monde. L'expérience semble montrer (au rebours de ce que pourrait suggérer le raisonnement) que c'est entre pays ayant atteint le même stade de développement et ayant des structures économico-sociales comparables, même si leur production couvre à peu près les mêmes secteurs, que les échanges se développent le plus intensément. Il faut, non point élever des obstacles contre, mais multiplier les encouragements pour, la naissance de préférences réciproques entre pays nouvellement industrialisés.

Mais il convient peut-être de conclure sur une observation plus générale : un quart de siècle après La Havane et Bretton Woods, l'année qui vient, ou plus probablement les années qui viennent, vont voir la discussion d'un nouveau système mondial dans le domaine des échanges et de la monnaie. Il est indispensable d'aboutir à des formules qui, quoique différentes des précédentes, remplissent la même fonction en face d'un contexte différent, à savoir de maintenir un climat d'expansion des échanges internationaux, ce qui suppose en premier lieu que des précautions soient prises pour éviter que les Etats arrêtent individuellement et brutalement des mesures unilatérales de protection.

En contribuant pour sa part à inventer et à faire adopter ces formules nouvelles, l'Europe rendra au Tiers Monde le plus grand service possible. D'abord parce que, dans le monde de demain, les protections industrielles risquent bien d'être en très grande partie des protections dirigées contre les industries naissantes. Ensuite parce que, parmi toutes les conditions que l'on peut énumérer d'une industrialisation accélérée du Tiers Monde, la plus importante de beaucoup est le maintien, dans l'ensemble du monde, du trend expansionniste dont l'humanité a bénéficié depuis la fin de la dernière guerre, et qu'il faut à tout prix prolonger.

CONFERENCE

"INDUSTRIE ET SOCIETE

DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"

RAPPORT N°10

PROMOTION DE L'INDUSTRIALISATION DES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT, CONSEQUENCES POUR L'INDUSTRIE COMMUNAUTAIRE

par

H.O. VETTER

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

VENISE - 1972

L'INDUSTRIALISATION DES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT ET SES REPERCUSSIONS SUR LA COMMUNAUTE par H.O.VETTER

Problèmes posés par l'industrialisation

Au début de la deuxième décennie de développement, l'Assemblée Générale des Nations Unies a fait une proclamation dans laquelle elle invitait tous les Gouvernements à prendre les mesures nécessaires pour promouvoir un système rationnel de répartition des tâches au niveau international.

Cette proclamation abordait ainsi un problème considéré comme une des causes principales du sous-développement économique des pays du tiers monde. En effet, dans le système actuel de répartition des tâches, les pays en voie de développement offrent le plus souvent sur le marché mondial des produits agricoles et des matières premières alors que la production des biens industriels reste pour ainsi dire le monopole des pays développés.

Pour de multiples raisons, cette situation est considérée comme intolérable par les pays en voie de développement. Ils y voient notamment, la prolongation du colonialisme. Si l'on se reporte à l'époque où les puissances coloniales revendiquaient un monopole

commercial à l'égard de leurs "possessions d'Outre-mer" afin d'assurer à leur industrie naissante les matières premières et les débouchés nécessaires et interdisaient la création d'usines dans ces régions, on peut comprendre que les pays en voie de développement ont l'impression, étant donné les structures actuelles du marché mondial, que rien n'est changé dans leurs rapports avec les pays industriels, si ce n'est l'indépendance politique formelle qu'ils ont acquise.

Cependant, ce n'est pas seulement leur indépendance présumée ou réelle vis-à-vis des pays industriels qui éveille dans les pays en voie de développement le désir de voir se modifier les structures actuelles du marché mondial. En effet, c'est aussi parce que ces pays en voie de développement voient leurs débouchés menacés. Etant donné la faible élasticité de la demande de produits agricoles, les efforts déployés pour augmenter le volume des exportations de ces produits rencontrent certains obstacles. Par ailleurs, le remplacement de certaines matières premières par des produits industriels synthétiques, grâce auxquels les pays industrialisés veulent réduire leur dépendance vis-à-vis des fournisseurs, constitue un grave danger pour les pays en voie de développement qui exportent justement ces matières premières

Enfin, il faut également rappeler à ce propos le problème très discuté de la détérioration des "Terms of Trade". Il ne convient pas ici de décider si l'évolution des prix des biens industriels et des matières premières ne cesse d'élargir l'écart existant ou s'il faut tenir compte d'autres considérations. A mon avis cependant, il est certain que les échanges commerciaux actuels entre pays industriels et pays du tiers monde présentent un net déséquilibre au détriment des pays du tiers monde.

Par conséquent, vu le handicap dont souffraient les pays en voie de développement sur le marché mondial, on a pensé à améliorer la position de ces pays grâce à la diversification de leurs produits; l'intensification de l'industrialisation devrait notamment mettre ces pays en mesure d'exporter eux-mêmes des projets industriels. L'industrialisation est donc devenue un des points principaux de tout programme de développement; certains Gouvernements ont même tellement mis l'accent sur cette industrialisation que certains secteurs économiques, et notamment l'agriculture,en ont fortement pâti.

En ce qui nous concerne, nous ne pouvons pas considérer l'industrialisation comme l'objectif final d'une politique de développement. J'ai déjà eu l'occasion de souligner précédemment que, dans une perspective syndicale, le développement du tiers monde apparaît comme un processus de libération de l'homme des obligations imposées par la nature des contraintes économiques et culturelles et de la dépendance sur le plan social. Si nous préconisons maintenant l'industrialisation des pays en voie de développement, c'est avant tout parce que en créant de nouveaux emplois, elle permet de résoudre le problème que le CISL a toujours considéré comme primordial : le chômage.

La politique de développement de la Communauté Européenne

Les six pays de la Communauté Européenne, qui accordent déjà individuellement une aide à certains pays en voie de développement, se sont déclarés disposés à contribuer également en tant que Communauté au développement des pays du tiers monde. Cette résolution de principe s'est concrétisée dans une série d'accords :

- Convention des Yaoundé conclue avec les "Etats Africains et Malgache Associés" (E.A.M.A.)
- Convention d'ARUSHA conclue avec les trois pays d'Afrique Orientale : KENYA, UGANDA et TANZANIE
- Accord d'association avec le NIGERIA et certains pays méditerranéens : MAROC, TUNISIE, LYBAN etc...

Cependant, la Commission des Communautés Européennes devait constater, dans son memorandum du 27 Juillet 1971, qu'aucune politique commune n'était encore définie. Elle soulignait que la coopération dans le domaine de la politique de développement risquait de présenter une certaine incohérence du fait que la Communauté dispose d'une politique commerciale commune, mais que l'aide technique et financière est encore du ressort des différents Etats Membres.

Association des E.A.M.A.

Si l'on analyse l'évolution de la coopération entre la Communauté et les pays en voie de développement, on trouve l'explication de ces lacunes. La première convention d'association de 1958 était née de la nécessité de trouver un règlement spécial pour les colonies des Etats membres de la C.E.E. (France et Belgique). Conformément à la quatrième partie du Traité de Rome, ces pays ont été associés à la Communauté économique nouvellement constituée. Lorsqu'ils ont acquis leur indépendance, les nouveaux Etats, à part certaines exceptions (Guinée), ont exprimé le désir de rester associés à la Communauté; c'est ainsi qu'en 1963, à l'expiration du premier Traité, la Convention de Yaoundé a été signée (Yaoundé I) suivie en 1969 de la IIème Convention de Yaoundé.

L'objectif de la politique d'association ressort de l'article 131 du Traité de la C.E.E. : " Le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires (d'Outre-Mer)... l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent. Dans la première Convention de Yaoundé, la référence à l'industrialisation est beaucoup plus directe On parle ainsi de " diversification de l'économie et

industrialisation des Etats associés en vue de leur permettre de renforcer leur équilibre et leur indépendance économiques".

L'aide apportée par la Communauté Européenne dans le domaine de la politique de développement se concentre sur deux points essentiels :

- -Organisation d'une vaste zone économique présentant le maximum de libéralisme, afin de garantir des débouchés aux Etats associés;
- -Attribution d'aides financières pour les investissements ayant un caractère d'urgence.

Elargissement du marché.

Il est certain que la Convention de Yaoundé favorise le développement des échanges commerciaux entre la C.E.E. et les Etats Africains et Malgaches associés (E.A.M.A.); cependant elle tient également compte de la volonté des signataires d'encourager les relations commerciales entre pays africains ainsi que la coopération internationale. Les Etats associés peuvent par exemple maintenir ou créer des unions douanières ou des zones de libre échange et conclure des accords de coopération économique soit entre eux, soit avec des pays tiers . En outre, afin de favoriser les relations commerciales entre pays africains, la clause de la nation la plus favorisée a été limitée de telle manière que les Etats associés, qui ont constitué des unions douanières ou des zones de libre échange, ne sont pas tenues de concéder à la CEE

les avantages qu'ils accordent à d'autres pays en voie de développement.

Fonds Européen de Développement

L'instrument financier de l'association est le Fonds Européen de Développement (FED). Les crédits sont accordés sous forme d'aides non remboursables pour les investissements économiques et sociaux lorsque ces projets contribuent au développement de l'infrastructure des Etats associés. Le montant des aides non remboursables a atteint :

pour le 1er Fonds, pour 5 ans, 581.000.000 Dollars
(1958-1963) (Traité de Rome)

pour le 2ème Fonds, pour 5 ans, 730.000.000 Dollars
(1964-1969) (Yaoundé I)

pour le 3ème Fonds, pour 4 ans, 900.000.000 Dollars
(à partir du 1er Janvier 1971) (Yaoundé II)

Ces aides permettent de financer des projets qui sont présentés par le Gouvernement intéressé et s'insèrent autant que possible dans le cadre de programmes généraux de développement. Cependant, il s'est avéré que les plans d'industrialisation présentés ont été relativement peu nombreux. Par conséquent, le Fonds Européen de Développement n'a pu intervenir directement dans les structures de production qu'en ce qui concerne l'agriculture et le domaine social. Par contre, l'industrialisation reste surtout l'affaire des entreprises privées, point sur lequel je reviendrai.

Banque Européenne d'Investissement.

La Banque Européenne d'Investissement (B.E.I.) a été instituée par le Traité de Rome afin de contribuer au développement équilibré et sans heurt du Marché Commun dans l'intérêt de la Communauté; dans les premières années de son existence, c'est-à-dire de 1958 à 1962, la Banque a axé toute son activité sur l'attribution de prêts aux Etats Membres de la C.E.E. Toutefois l'article 18 des Statuts de la Banque prévoit que : " la Banque peut .... octroyer également des crédits pour des projets d'investissements à réaliser en tout ou partie hors des Territoires européens des Etats membres. " Cette disposition est appliquée dans le cadre des conventions d'association qui prévoient une aide financière de la Communauté. Dans le cadre de la première Convention de Yaoundé la B.E.I. a été autorisée à accorder des prêts normaux jusqu'à concurrence de 70.000.000 Dollars; dans la deuxième Convention de Yaoundé, cette somme a été portée à 100.000.000 Dollars.

Coopération avec les pays en voie de développement.

La conclusion du Traité de Rome avait suscité des critiques dans le monde entier. Les autres partenaires commerciaux des six pays européens craignaient la perte de ce vaste marché; on parlait, surtout aux Etats-Unis de protectionnisme. Les critiques ont été également sévères dans les pays en voie de développement. Les pays

de l'Amérique Latine notamment ont protesté contre la préférence accordée aux pays africains associés. La Communauté s'est donc vue dans l'obligation d'établir un équilibre entre sa politique vis-à-vis des E.A.M.A. et sa politique vis-à-vis des autres pays en voie de développement.

C'est ainsi qu'elle a d'abord conclu d'autres Conventions d'association, par exemple avec les trois pays de l'Afrique orientale (KENYA, UGANDA et TANZANIE) dans le cadre de la Convention d'ARUSHA de 1968, et avec une série de pays méditerranéens : MAROC, TUNISIE, LYBAN, TURQUIE, GRECE.

Préférence douanière.

Afin de compléter sa politique de coopération avec différents pays ou groupes de pays menée dans le cadre de conventions qui présentent un certain caractère d'exclusivité, la Communauté s'est efforcée de promouvoir sur le plan mondial des mesures qui servent les intérêts du tiers monde dans son ensemble. Cette action s'est déroulée principalement dans le cadre des activités de la CNUCED et s'est concentrée sur deux problèmes principaux

- stabiliser les prix des matières premières,
- faciliter les importations de demi-produits et de produits finis industriels en provenance des pays en voie de développement.

Ces deux problèmes ne présentaient toutefois pas le même niveau de difficultés. En effet, tandis que la stabilisation des prix demande une réorganisation du marché mondial des matières premières, et, par conséquent, l'accord de tous les acheteurs de matières premières, c'est-à-dire en premier lieu des pays industriels,chaque pays est libre d'ouvrir son marché aux produits importés s'il ne craint pas de mettre en danger sa propre industrie.

Parmi les pays industriels, les six Etats membres de la Communauté Européenne ont été les premiers à décider au début de l'année dernière d'accorder aux pays en voie de développement des préférences douanières, pour les demi-produits et les produits finis industriels. Celles-ci sont entrées en vigueur le 1er Juillet 1971. Exception faite des Etats africains et malgaches associés qui craignaient à juste titre ces préférences généralisées, car ils devront faire face à une concurrence accrue sur le marché européen, les pays en voie de développement ont accueilli favorablement cette décision. Les états de l'Amérique latine notamment ont apprécié cette initiative d'autant plus que, peu auparavant, en Août 1971 le Président des Etats-Unis avait annoncé l'introduction d'une taxe de 10 % sur les importations.

Le Secrétaire général de la CNUCED a exprimé également sa satisfaction et a formulé le souhait que tous les autres pays industriels suivent cet exemple.

Malgré cet accueil favorable, l'octroi de préférences douanières ne doit pas être surestimé car il est impossible d'affirmer que les pays de la Communauté ont uniquement tenu compte, de manière totalement désintéressée, des intérêts des pays en voie de développement. L'importation de demi-produits et de produits finis en provenance du tiers monde connaît certaines limitations et celles-ci visent à réduire les offres préférentielles lorsque certains pays en voie de développement ont atteint un niveau déterminé de compétitivité ou lorsque l'industrie nationale est sérieusement menacée.

Problèmes posés par les investissements étrangers.

En liaison avec les problèmes des préférences douanières, il nous faut parler d'un problème qui soulève de vives controverses lors des discussions sur la politique de développement de certains pays du tiers monde, à savoir les investissements des entreprises privées étrangères.

J'ai déjà souligné que les crédits du Fonds Européen de développement sont utilisés en premier lieu pour les projets qui contribuent au développement de l'infrastructure, tandis que la création d'usines est laissée

principalement à l'initiative privée. Lorsque l'on parle ici d'initiatives privées, il faut comprendre qu'il s'agit avant tout d'entreprises privées étrangères, étant donné le manque de capitaux dans les pays en voie de développement par conséquent, l'octroi de préférences douanières pour les demi-produits et les produits finis industriels en provenance des pays du tiers monde favorise souvent des chefs d'entreprise de pays industriels, qui ont investi dans les pays en voie de développement.

On se trouve devant un cas analogue lorsqu'un groupe de pays en voie de développement constitue un marché régional commun, comme, par exemple les 5 pays du Marché Commun d'Amérique Centrale et que des industriels étrangers en l'occurence d'Amérique du Nord ou du Mexique, investissent dans l'un de ces pays de telle façon qu'ils évitent non seulement les barrières douanières, mais qu'ils profitent de la protection douanière et des avantages qui sont prévus pour les nouveaux investissements industriels.

Il faut donc se demander quelle est la valeur des investissements étrangers du point de vue de l'aide aux pays du tiers monde. La plupart du temps, ces investissements privés sont considérés par les pays industriels

comme une forme d'aide au développement. Cependant, de nombreux pays en voie de développement ne partagent pas cette opinion. Ils y voient en effet deux dangers. D'une part, ils craignent que si l'économie est dominée par de grandes entreprises internationales, le Gouvernement ne perde le contrôle du développement économique et ne soit plus en mesure de mener sa propre politique de développement. D'autre part, ils voient dans le libre transfert des bénéfices des entreprises étrangères vers leur pays d'origine une grande perte pour leur propre économie.

Il est intéressant de constater que les investisseurs privés ont tendance à partager l'opinion des pays en voie de développement. En 1970, par exemple, les chefs d'entreprise ont déclaré expressément devant le Bundestag de la République Fédérale allemande que les activités industrielles à l'étranger et, par conséquent, également dans les pays en voie de développement n'ont à l'origine rien à voir avec l'aide au développement. Leurs motifs sont purement et simplement commerciaux et les chefs d'entreprise continueront à considérer que leur rôle futur est de faire des bénéfices, même dans les pays en voie de développement.

Il n'y a pas du tout antinomie entre les résultats positifs des investissements étrangers et les intérêts commerciaux ou la recherche de bénéfices. Bien que dans les statistiques, sous la rubrique des prestations privées en faveur des pays en voie de développement ces investissements apparaissent sous forme de transfert de capitaux seulement, leur valeur réelle est ailleurs et consiste en un apport d'expérience en matière de production et de management, en aides à la formation, et impulsions données aux travaux de recherche et de développement etc.

Par conséquent, étant donné que le transfert de capitaux dans les pays du tiers monde perd ainsi de son importance, l'importance du retour de ces capitaux est également toute relative, ce qui enlève du poids aux arguments des pays en voie de développement qui soutiennent que le transfert de bénéfices constitue pour eux une perte.

Actuellement, de nombreux gouvernements s'efforcent surtout de limiter le transfert des bénéfices en obligeant les entreprises étrangères à réinvestir une partie desdits bénéfices. Ces mesures provoquent de vives protestations tant du côté de chefs d'entreprise que du côté des gouvernements des pays industriels qui s'identifient à eux.

Jusqu'à présent, ce sont les 5 membres du "Pacte des Andes" (COLOMBIE, EQUATEUR, PEROU, BOLIVIE, CHILI) qui ont adopé la politique la plus cohérente et la plus rationnelle vis-à-vis des entreprises étrangères. Le Statut sur le régime commun applicable aux capitaux étrangers, qu'ils ont arrêté au début de l'année dernière fixe les conditions dans lesquelles les étrangers peuvent investir chez eux. Après un préambule où l'importance des capitaux étrangers pour le développement est reconnu et où il est assuré que ces capitaux sont les bienvenus, dans la mesure où ils répondent aux conditions prévues dans les directives, lesquelles tiennent compte des objectifs économiques des différents pays et, par conséquent, des intérêts réels de ces pays, les conditions sont énumérées. Elles concernent surtout trois points essentiels :

- les secteurs dans lesquels les investissements doivent être réalisés;
- la part qui doit revenir aux investisseurs nationaux;
- la part de bénéfices qui doit être réinvestie.

Au départ, ces mesures ont elles aussi été vivement critiquées; il convient cependant d'accorder aux gouvernements des pays en voie de développement assez d'indépendance pour pouvoir mener la politique qu'ils jugent nécessaire pour le développement de leur pays et de ne pas s'efforcer de leur imposer certains modèles qui ont pu se révéler efficaces dans d'autres pays.

Résumé

En résumé, nous pouvons dire que la Communauté Européenne a été confrontée dès sa création aux problèmes de la coopération avec les pays du tiers monde. Pour des raisons historiques et géographiques, ses activités dans le domaine de la politique du développement portent essentiellement sur un territoire relativement étroit (associations); mais elle s'efforce toujours de prendre des mesures (préférences douanières) ou d'encourager les mesures (accords sur les matières premières) qui servent les intérêts de l'ensemble du tiers monde.

Cependant, il s'avère de plus en plus nécessaire de définir une politique communautaire réelle et de mieux coordonner la politique de développement menée par la Communauté, d'une part, et,celles des différents Etats-membres d'autre part. L'adhésion prévue des quatre autres pays de l'Europe Occidentale accentuera évidemment l'urgence de cette coordination.

L'élargissement de la Communauté obligera les Etats-membres non seulement à adopter une conception commune en matière de politique de développement, mais aussi à revoir la forme de coopération avec les pays en voie de développement. En effet, à partir de l'adhésion de la

Grande Bretagne le dialogue entre la Communauté, d'une part, et les Etats associés d'autre part, devra s'étendre aux pays du Commonwealth. Cela pourrait être l'occasion de poser la question de principe suivante : la Communauté doit-elle continuer à orienter sa politique de développement sur certaines régions essentielles ou doit-elle étendre ses activités à l'ensemble du tiers monde, sans discrimination ni préférence ?

La coordination des politiques de développement doit également se faire en accord avec les différents gouvernements des pays en voie de développement. J'ai déjà souligné que les pays industriels ne devaient pas chercher à imposer au tiers monde certains modèles, mais devaient respecter ses propres conceptions, ce qui ne veut pas dire que toutes les décisions doivent être acceptées.

Depuis quelque temps, un certain pays sud-américain fait d'orgueilleuses déclarations concernant l'accroissement rapide de son économie. Cependant, ce succès semble avoir été obtenu au détriment des investissements dans l'infrastructure sociale.

A mon avis ce devrait être là le critère sur lequel baser la coopération. La politique de développement doit être pour nous une politique qui vise à la libération de l'homme. S'il faut décider quel est l'objectif prioritaire : croissance économique ou amélioration des conditions de vie, nous choisissons cette dernière. Si en vue d'accroître son économie, un gouvernement en venait à négliger des points aussi importants que l'amélioration de la répartition des revenus, l'augmentation du niveau de l'emploi ou l'extension de la prévoyance sociale, sa décision devrait être respectée, mais dans ces conditions il ne serait plus question pour nous de coopération. Que les entreprises privées travaillent dans ce pays si elles y voient la possibilité d'obtenir un maximum de bénéfices ! les pouvoirs publics, quant à eux, doivent orienter leur politique uniquement d'après des critères sociaux.

Le rôle des syndicats

J'ai traité jusqu'ici des problèmes d'ensemble que pose la coopération de la Communauté Européenne avec le tiers monde en vue de l'industrialisation de ces pays. Ces déclarations seraient incomplètes si je ne parlais pas du sujet qui nous tient particulièrement à coeur, à savoir la contribution des syndicats libres au progrès social dans les pays en voie de développement.

A mon avis, il est hors de doute que nous devons apporter une aide dans ce domaine; en effet, comme j'ai déjà eu l'occasion de le souligner, du point de vue syndical, le développement du tiers monde peut être, en principe, mis en parallèle avec la lutte menée par le mouvement ouvrier dans nos pays. La question qui se pose est donc la suivante : de quelle manière pouvons-nous contribuer à résoudre le problème social du vingtième siècle ?

A mon avis il faut considérer ce problème sous deux aspects : d'une part, l'activité des syndicats dans les pays en voie de développement, d'autre part, l'activité des syndicats dans les pays industriels.

Dans les pays en voie de développement, l'activité syndicale doit avoir pour objectif une juste répartition des charges entraînées par le développement. A cet effet, les organisations syndicales doivent s'efforcer d'influer le plus possible sur la préparation et la réalisation des programmes de développement et, par conséquent, sur le choix des priorités : croissance économique ou amélioration des conditions de vie, étant entendu que ce dernier objectif est pour le moins aussi important que le premier. Sur le plan pratique, ceci signifie que les Syndicats doivent veiller à ce que l'équilibre entre investissements visant à la croissance économique et investissements dans l'infrastructure sociale soit respecté. Par conséquent, lors de l'établissement des projets, il conviendra d'étudier les répercussions de ces projets sur les structures sociales et d'accompagner l'exécution de ces projets de mesures dans le domaine social.

Une autre tâche des syndicats est de faire participer les masses à la définition de la stratégie de développement. La contribution des syndicats à l'élaboration d'un plan général de développement ou à la préparation de projets isolés ne devrait pas se limiter à ce que des représentants syndicaux participent aux réunions des autorités chargées du développement ou soient entendus par elles. Dans leur propre sein, les syndicats devraient atteindre un degré de démocratisation suffisant pour que les différents membres soient en mesure de formuler leurs propres conceptions et d'inciter leurs représentants à défendre ces conceptions dans les réunions ad hoc.

De cette manière, non seulement la voix des travailleurs sera entendue au stade de l'établissement du programme de développement, ce qui est l'objectif essentiel des organisations syndicales, mais les syndicats eux-mêmes pourront ainsi apporter une importante contribution à la démocratisation des sociétés du tiers monde. Le fonctionnement de la démocratie à l'intérieur des organisations de travailleurs doit devenir un modèle pour la structure d'autres organisations et l'ensemble de la société.

Les syndicats pourront ainsi arriver à ce que le processus de développement signifie réellement la libération de l'homme, tant en ce qui concerne la satisfaction des besoins essentiels qu'en ce qui concerne l'accroissement de la liberté individuelle.

Je suis pleinement conscient du fait que les syndicats du tiers monde se trouvent ainsi confrontés à des tâches très difficiles. Les difficultés auxquelles ils vont se heurter sont dues principalement à deux traits caractéristiques de la société des pays en voie de développement, à savoir d'une part, le niveau d'instruction très bas dans ces pays, dont la population est constituée encore en grande partie d'analphabètes, et, d'autre part, la jeunesse relative et la faiblesse du secteur industriel et, par conséquent, le petit nombre et le manque d'expérience des travailleurs de l'industrie.

Ces deux traits caractéristiques des structures sociales font qu'il est difficile aux travailleurs de définir et d'exprimer leurs propres idées.

Le faible niveau d'instruction et le manque de points de comparaison les empêchent de déceler les causes réelles de leur situation et de trouver des solutions. Par ailleurs, étant donné leur inexpérience dans le domaine de l'organisation et leur ignorance des processus sociaux, il leur est difficile de choisir la méthode appropriée qui leur permettrait de faire entendre leurs revendications.

Devant ces difficultés, la question se pose pour les syndicats libres des pays industriels de savoir sous quelle forme ils peuvent aider leurs collègues des pays en voie de développement. Si nous voulons ramener les tâches des syndicats à une simple formule, nous pouvons dire qu'il s'agit pour eux de définir et d'exprimer leurs propres conceptions, et cela à tous les niveaux des organisations syndicales et de l'ensemble de la Société.

Notre but n'est évidemment pas de leur reprendre une de ces tâches. Il nous est impossible de leur imposer certaines conceptions car, indépendamment du fait qu'ils ne les accepteraient vraisemblablement pas, ces conceptions qui se basent sur notre propre expérience peuvent avoir une toute autre valeur dans une autre société. Nous ne pouvons pas non plus prendre leur place pour exprimer leurs idées, car ce serait là s'immiscer dans les affaires d'une organisation ou d'un Etat, ce qui est contraire à nos principes et ne serait d'ailleurs pas accepté.

Je caractériserai l'activité des syndicats libres en matière de politique de développement par l'expression malheureusement déjà usée de "soutien de l'effort personnel". Je vois cette activité se concentrer sur deux domaines : la formation et l'activité syndicale proprement dite.

Si nous choisissons judicieusement les mesures à prendre dans le domaine de l'enseignement et de la formation - je pense notamment à la formation des adultes - nous pouvons, en lui permettant d'acquérir les connaissances spécifiques nécessaires, permettre au travailleur isolé d'améliorer sa propre situation en lui fournissant des connaissances générales sur les structures et les processus sociaux, nous pouvons également lui permettre d'avoir une meilleure idée des rapports sociaux et, de cette manière, lui donner une possibilité de formuler ses propres opinions.

Grâce à l'envoi de conseillers syndicaux auprès des organisations amies, nous pouvons aider celles-ci à mettre sur pied des organisations démocratiques de travailleurs sans les obliger à accepter un modèle déterminé.

L'expérience qui a été recueillie jusqu'à présent par la DGB lors de la réalisation de tels projets montre

que cette méthode est la plus efficace.

La contribution des syndicats libres à la politique de développement ne doit toutefois pas se limiter à l'aide apportée aux organisations correspondantes dans les pays en voie de développement. Nous devons également remplir une autre mission et cela dans nos propres pays. Malheureusement, nous devons constater que l'aide au développement rencontre encore une certaine hostilité dans certains milieux de la population. Ces critiques mal informés pensent que les sommes que nous dépensons pour l'aide au tiers monde trouveraient une meilleure utilisation dans nos propres pays. Il nous incombe, par conséquent, d'attirer l'attention sur les problèmes sociaux prioritaires des pays du tiers monde et, en faisant appel à la solidarité de tous, de faire comprendre à la population l'importance de cette tâche.

Modifications des structures dans les pays industriels

Je ne voudrais pas terminer cet exposé sans dire un mot de la situation dans nos propres pays. L'industrialisation des pays en voie de développement et l'ouverture des marchés des pays industriels aux produits de ces jeunes industries vont entraîner un durcissement de la concurrence sur ces marchés et les structures économiques des Etats industriels devront s'adapter à la nouvelle répartition des tâches au niveau de l'économie mondiale.

L'économie des pays industrialisés a été dans le passé et reste encore caractérisée par des modifications structurelles. Nous avons d'abord connu la révolution dite "industrielle", qui a entraîné l'exode des travailleurs agricoles. Plus tard, le développement de la technologie a également provoqué des mouvements de main-d'oeuvre, et cela non seulement à partir des secteurs de l'agriculture et de l'industrie vers le domaine des prestations de services, mais aussi à l'intérieur du secteur

industriel entre branches de niveau technologique différent.

La nouvelle répartition mondiale des tâches provoque elle aussi une mobilité de la main-d'oeuvre et il incombera aux responsables de la politique sociale dans nos pays de prévoir en temps utile les mesures nécessaires.

Il convient d'abord d'étudier quelles sont les branches industrielles de nos pays qui seront exposées à la plus forte concurrence. Pour ce faire, nous pourrions nous baser sur certaines hypothèses fondamentales :

1. Etant donné que la substitution des importations reste toujours un des points fondamentaux de l'industrialisation des pays en voie de développement, nous pouvons penser que c'est l'industrie des biens de consommation qui connaîtra le développement le plus rapide.

2. Le manque de capitaux et les bas salaires inciteront vraisemblablement les pays en voie de développement à donner la préférence aux industries qui dépendent du facteur main-d'oeuvre plutôt qu'à celles qui dépendent du facteur capital.

3. Par contre, dans une première phase, le faible niveau technologique de ces pays empêchera le développement d'industries de technologie avancée.

Par conséquent, les entreprises de l'industrie des biens de consommation ou celles qui dépendent plus du facteur main-d'oeuvre que du facteur capital et qui présentent un niveau technique assez bas seront les premières à être frappées par la concurrence des pays en voie de développement. En ce qui concerne le dernier groupe, il faut dire que tôt ou tard, le progrès technique aurait entraîné la disparition des entreprises qui emploient beaucoup de main-d'oeuvre et disposent de faibles capitaux tout en restant à un niveau technique assez bas; sur ce plan, nous pouvons considérer que les répercussions de l'industrialisation du tiers monde sur l'industrie des pays fortement développés contribueront simplement à accélérer un processus qui était, de toute façon, déjà entamé.

Toute cette évolution doit cependant être étudiée avec la plus grande attention et les résultats de cette analyse permettront de prévoir les mesures d'adaptation

nécessaires. Nous demandons, du moins en ce qui concerne cette seconde phase, que les syndicats soient consultés, car ce sont les travailleurs qui seront le plus durement touchés par ces processus.

Comme je l'ai déjà dit, les modifications structurelles provoquent une mobilité de la main d'oeuvre qui peut être considérée sous différents aspects.

Il faut d'abord mentionner le transfert d'un secteur économique vers un autre. Ces mouvements, qui sont déjà relativement fréquents actuellement, vont s'accentuer. Ils obligent le travailleur à se reconvertir et il convient donc de prendre les mesures nécessaires pour intensifier le recyclage. Cette reconversion sera en outre d'autant plus facile que la formation de base sera plus complète. Enfin, il faut élever le niveau de cette formation de base afin que les travailleurs puissent répondre aux exigences de l'industrie moderne qui vont en s'accroissant en raison du développement technologique.

En dehors de ces problèmes de formation, il faut également prévoir des mesures dans le domaine social. La mobilité de la main-d'oeuvre peut entraîner également une mobilité géographique qui frappe des familles entières. C'est pourquoi il faut non seulement mettre en place des infrastructures appropriées, qui permettent la multiplication des mouvements géographiques actuels, mais aussi procéder à une réforme du Fonds social afin de disposer des crédits nécessaires pour adoucir la misère sociale. Enfin il faut prévoir que les départs prématurés des vieux travailleurs seront de plus en plus nombreux, ce qui nécessitera également certaines décisions en matière de politique sociale.

L'industrialisation du tiers monde n'est pas seulement une question de croissance économique des pays sous-développés. La nouvelle répartition des tâches qu'elle entraîne exige, aussi bien dans les pays industriels que dans les pays en voie de développement, une modification des structures sociales qui posera un certain nombre de problèmes sociaux.

Je suis persuadé que les organisations syndicales y verront un élargissement de leur champ d'activité, et qu'elles mettront tout en oeuvre, en collaboration avec les chefs d'entreprise et l'Etat, pour remédier aux inconvénients de cette restructuration sociale.

CONFERENCE

"INDUSTRIE ET SOCIETE

DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"

RAPPORT N° 10

PROMOTION DE L'INDUSTRIALISATION DES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT, CONSEQUENCES POUR L'INDUSTRIE COMMUNAUTAIRE

par

J. TINBERGEN

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

VENISE - 1972

C.E.E.

Conférence sur "l'Industrie et la Société dans la Communauté"

III. LA COMMUNAUTE DANS LE MONDE

RAPPORT N° 10

PROMOTION DE L'INDUSTRIALISATION DES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT; CONSEQUENCES POUR L'INDUSTRIE DE LA COMMUNAUTE *)

Rapport élaboré par M. J. Tinbergen, Professeur
à l'école supérieure de commerce de Rotterdam.

* * * * * * *

1. Le développement le plus souhaitable pour le monde

1.1. Une région économiquement puissante a la possibilité de s'assurer, grâce à sa politique commerciale, des avantages contraires aux intérêts du reste du monde. Dans la théorie du commerce international, on utilise la notion du "tarif optimal" qu'une telle région devrait maintenir en vigueur pour maximaliser sa propre prospérité. Sans doute personne n'a-t-il essayé de calculer ce tarif optimal. Mieux vaut cependant renoncer à utiliser cette notion comme base de la politique commerciale de la CEE. C'est alors que l'on pourrait, à bon droit, nous reprocher de mener une politique orientée vers la défense de nos propres intérêts.

Mieux vaut orienter notre politique vers l'intérêt du monde. Ce principe pourra nous procurer une place acceptable pour le reste du monde. Conformément à la théorie du bien-être, nous devrons alors nous efforcer d'aboutir à une situation qui exclut, en principe, les restrictions à l'importation. Cette politique à laquelle nous nous efforcerions de parvenir, ne souffrirait que deux exceptions : primo, la limitation des échanges dans le cadre d'accords internationaux pour les produits sensibles ; secundo, des restrictions temporaires aux échanges pour compenser les variations brutales, ou, en d'autres termes, pour étaler dans le temps les effets de ces variations.

*) Sommaire en fin de rapport.

Le développement optimal du monde doit viser à accroître le bien-être à l'échelle mondiale, autant que le permettent les limitations naturelles et techniques que la vie nous impose. La plus grande partie du monde étant, selon nos conceptions, pauvre, notre but devra consister, au cours de la prochaine décennie, à porter la production à un niveau aussi élevé que possible. Pour ne pas faire de choix entre une production accrue et plus de temps libre , problème trop compliqué, nous admettrons que la durée du travail est fixée, par exemple, à 8 heures par jour pour la grande majorité des hommes.

De bonnes raisons nous poussent en outre à viser à une production maximale à court terme, car celle-ci permet un investissement maximal et, partant, une croissance maximale [4]. La question du rythme de croissance qui doit être choisi ne sera pas abordée dans ce rapport, la solution de ce problème étant encore au stade des discussions académiques [7]. En faveur de la recherche d'une production maximale à court terme, nous pouvons alléguer que les modifications de structure que nous allons préconiser seront tout aussi profitables aux pays en voie de développement qu'aux pays développés.

1.2. Compte tenu des limitations naturelles et techniques données, la production atteint son maximun lorsque tous les facteurs de production sont pleinement utilisés. Les facteurs de production sont généralement définis comme étant la nature, le travail et le capital. On considère essentiellement comme appartenant à la nature, le sol et ses réserves minérales, ainsi que le climat et la situation géographique du pays, y compris ses voies d'eau naturelles. Le mot "travail" désignera, dans le présent rapport, le travail non spécialisé. Les personnes disposant d'une certaine formation scolaire et professionnelle et d'une certaine expérience seront considérées comme une combinaison de travail et de "capital humain", cette dernière notion désignant la somme des efforts qui ont été nécessaires dans le passé pour assurer la formation scolaire ou professionnelle. L'autre élément du facteur de production "capital" est constitué par l'ensemble des réserves de produits humains qui peuvent être utilisées pour la production future. Ces deux formes de capital seront généralement

exprimées par un montant, par exemple en dollars, avec le pouvoir d'achat que celui-ci a eu à une époque et dans un pays arbitrairement choisis.

Les facteurs de production permettent de réaliser un grand nombre de processus de production, parmi lesquels chaque pays devra faire son choix. A cet effet, les facteurs capital et travail devront être en partie déplacés, ce qui n'est pas possible pour le facteur nature. Nous assujettirons la mobilité requise du travail et du capital à certaines limites, qui ne s'écarteront pas trop des limites actuelles mais qui pourront néanmoins atteindre le double de celles-ci. Pour le capital, cela signifie que nous n'exluons pas la possibilité d'un flux de capital double (pour les deux formes) du flux de capital actuel, si cela permet d'éviter la non-utilisation d'une partie du travail; dans cet ordre d'idées, nous admettrons aussi la possibilité d'un nombre deux fois plus important de travailleurs étrangers. Parmi ceux-ci nous compterons également les experts et les volontaires.

1.3. En ce qui concerne les processus de production possibles, nous nous fonderons sur les hypothèques suivantes. Certains processus de production, bien que différents, fournissent un même produit. Tous les processus de production fournissant un même groupe de produits seront qualifiés de méthodes de production alternatives d'une même branche d'activité. Certaines branches d'activité seront considérées comme nationales ou immobiles, les autres comme internationales ou mobiles.

Les branches d'activité immobiles se caractérisent par l'un des critères suivants :

(a) elles utilisent les ressources naturelles comme l'un des facteurs de production;

(b) les produits ne peuvent être importés ou exportés par un pays en raison des coûts trop élevés de transport et de communication ou

(c) en raison des coûts trop élevés de transport et de communication pour les consommateurs de ces produits.

Les branches d'activité visées sous (a) sont les branches primaires (agriculture et mines) mais uniquement au tout premier stade,

c'est-à-dire à l'exclusion de la transformation. Celle-ci peut, en principe, s'opérer ailleurs, du moins lorsque le produit primaire n'est pas trop pondéreux par unité de valeur.

Relèvent de (b), les branches d'activité telles que la construction et la production de biens très pondéreux par unité de valeur, comme les produits visés sous (a).

Sont à ranger sous (c), un grand nombre de services, tels ceux du commerce de détail, de l'enseignement primaire et secondaire et même, en grande partie, de l'enseignement supérieur, les services du gouvernement et des collectivités locales et un certain nombre de services personnels, tels, par exemple, ceux du coiffeur, de l'aide familiale, etc. Très souvent aussi, pour des raisons culturelles et politiques, ces services seront assurés par des ressortissants nationaux.

Il sera recommandé, pour les pays en voie de développement, de choisir, pour exercer les activités visées sous (b) et (c), des méthodes donnant autant que possible la prépondérance au facteur "travail". Il n'y a pas de concurrence internationale dans ces secteurs, et, par conséquent, il n'est pas nécessaire d'y accroître la productivité du travail par la mécanisation.

Les branches d'activité nationales visées sous (a) ne pourront être exercées que si elles se révèlent compétitives sur le marché mondial. Leur compétitivité dépend essentiellement de facteurs naturels, et pour une part bien moindre du revenu des producteurs. Un grand nombre d'entre elles se caractérisent d'ailleurs par l'instabilité de leurs marchés, ce qui plaiderait en faveur de la conclusion d'accords de produits.

1.4. Dans le cas des branches d'activité internationales, il faut distinguer entre celles qui peuvent opter entre plusieurs méthodes de production faisant une part variable au facteur "travail" et celles qui ne connaissent qu'un seul processus de production. Pour les premières, il importe, compte tenu du chômage dans le monde, de n'utiliser que les processus qui font la part la plus importante au facteur "travail". Ces processus (labour intensive) de même que ceux des industries qui n'ont pas d'alternative, entrent en ligne de compte pour la répartition internationale du travail.

Les quantités totales de capitaux dont disposent les divers pays du monde doivent être considérés à court terme comme une donnée fixe, compte tenu du transfert d'une partie des capitaux des pays riches vers les pays pauvres. Ces quantités données de capital fourniront une production maximale si les processus de production qui seront choisis combinent avec le capital la plus grande quantité possible du potentiel de travail disponible. Ceci implique qu'en règle générale, les industries internationales où le facteur "travail" joue un rôle prépondérant devront s'établir dans les pays pauvres, et celles où le facteur "capital" joue un rôle prépondérant dans les pays riches. Pour une première orientation dans ce domaine, M. B. Herman a procédé, en collaboration avec l'auteur du présent rapport, à une estimation de la répartition de ces industries dans le monde [6]. A cette occasion, il a été tenu compte de l'opportunité d'une certaine diversification dans le schéma de production des différents pays concernés. Cela s'est traduit par une répartition des pays et des branches d'activité en groupes (11 groupes dans l'étude susmentionnée), les pays étant classés par ordre d'importance croissante du capital disponible par tête d'habitant, et les branches d'activité par ordre d'importance décroissante du facteur "travail" et d'importance croissante du facteur "capital". Chaque groupe de pays a ensuite le choix entre un certain nombre de branches d'activité, ce qui assure une diversification suffisante. Il convient du reste de prendre clairement conscience du fait que l'utilité de la diversification ne doit pas être surestimée ; en effet, si elle est poussée au point que chaque pays dispose de toutes les industries, on perd de vue les avantages du commerce international.

Dans l'étude précitée, les données sur l'intensité du facteur "travail" dans les branches d'activité considérées ont été empruntées aux statistiques de production suédoises (pour 69 branches) et aux statistiques allemandes ou japonaises (pour 19 branches) lorsque l'importance relative de ce facteur était plus grande en Allemagne ou au Japon qu'en Suède. La calcul du capital humain a été fait de façon approximative : on s'est contenté de distinguer entre la main-d'oeuvre qualifiée et la main-d'oeuvre moins qualifiée. La première catégorie, envisagée du point de vue des industries considérées, comprend les chefs d'entreprise,

les techniciens et les autres spécialistes; envisagée du point de vue de la place qu'elle occupe dans la population des divers pays, elle comprend les groupes 0 et 1 de la Classification internationale type des professions (International Standard Classification of Occupation), qui correspondent à peu près à cette définition. Restent alors pour la seconde catégorie, envisagée du point de vue des entreprises considérées, les employés et les travailleurs manuels ("white collar and blue collar workers", "cols blancs" et "cols bleus"), et, du point de vue de la main-d'oeuvre disponible dans chaque pays, les groupes 2, 3, 7 et X de la Classification type susmentionnée.

L'étude visait à donner une première orientation, et en même temps à inciter d'autres chercheurs travaillant dans le même domaine à obtenir un meilleur matériel statistique. Divers perfectionnements ont été réalisés entre-temps par le Nederlands Economisch Instituut. C'est ainsi qu'on est parvenu, sur la base des statistiques commerciales, à déterminer la mobilité de tous les produits commercialisés, ce qui a permis de confirmer les hypothèses qui avaient conduit à la subdivision en branches d'activité mobiles et immobiles [5]. On s'efforce également de perfectionner les méthodes d'évaluation du capital humain employé dans chaque branche par unité de valeur du produit. D'autres améliorations, actuellement en cours, peuvent se résumer comme suit: la structure de la demande de produits finis, qui était assimilée à celle de la demande suédoise dans l'étude précitée, est calculée d'une autre façon. On tient aussi compte du fait qu'une industrie internationale ne peut fonctionner sans l'apport d'une production accrue de certaines industries nationales, comme celles de l'énergie et du transport. On utilise alors la méthode du semi-imput-outputput [3].

Un calcul plus précis du capital humain a été entrepris par l'"Institut für Weltwirtschaft" de l'université de Kiel [8], mais cette fois pour des branches d'activité plus agrégées (29 au total). Ce rapport détermine également, pour 12 pays différents, la productivité par personne occupée. De toutes ces estimations, il ressort que l'importance relative du facteur "travail" est plus grande dans les industries du vêtement, de la chaussure et du textile que dans la moyenne des autres industries, cependant que, dans l'industrie chimique et la métallurgie, c'est l'importance relative du facteur capital qui est supérieure à la moyenne. Les chiffres de ce dernier rapport confirment pratiquement

ceux du premier. Ils précisent en outre que les élasticités-revenu du vêtement et de la chaussure sont supérieures à 1 dans les pays où le revenu moyen est inférieur à 1000 dollars par personne et par an, si bien que la demande inférieure s'accroîtra assez rapidement dans ce pays.

Tout cela implique qu'un transfert généralisé des branches d'activité où l'intensité du facteur "travail" est la la plus grande vers les pays en voie de développement fasse croître le bien-être dans le monde entier. En d'autres termes : si l'on permet aux pays pauvres d'augmenter leurs exportations de produits pour lesquels le facteur "travail" joue un rôle prépondérant, ils gagneront d'avantage de devises, avec lesquelles ils achèteront sans nul doute des produits chimiques et métallurgiques dans les pays développés, ce qui permettra à ces derniers de créer de nouveaux emplois dans ces branches d'activité. Au total, ce transfert fera certes diminuer l'emploi dans les pays riches mais, en même temps, il accroîtra le revenu par personne occupée et réduira la durée du travail, ce qui permettra une répartition plus étalée de l'emploi. Il servira en même temps l'intérêt du consommateur (voir le paragraphe 3.3.).

1.5. On prétend très souvent que les pays en voie de développement devraient se tourner de préférence vers les activités de transformation des produits naturels. Cela est vrai en partie, mais non dans tous les cas. Si cette transformation exige de gros capitaux, la question est de savoir si ces branches d'activité en font un usage optimal. Il faudra procéder à des examens cas par cas, fondés sur des calculs plus détaillés. L'importance des frais de transport des matières premières et des produits semi-finis ou finis qui peuvent en être tirés joue également un rôle. On peut affirmer de façon générale que, plus la transformation est poussée, plus l'importance relative du facteur "capital" diminue.

C'est là l'une des raisons pour lesquelles la substitution d'une production locale à l'importation de produits finis est parfois préférable à la transformation sur place des produits naturels d'un pays donné. La transformation de leurs propres produits naturels par les pays en voie de développement est notamment entravée par la structure des droits à l'importation des pays riches, les semi-produits étant plus fortement

imposés que les produits naturels et les produits finis plus encore que les produits semi-finis (c'est ce qu'on appelle la structure "anti-transformation" des droits à l'importation). Cette structure doit être corrigée. La substitution d'une production locale à l'importation est d'ailleurs plus profitable aux grands pays qu'aux petits, le marché de ces derniers n'autorisant que très rarement l'implantation d'une entreprise de taille optimale. La coopération subrégionale peut constituer une issue en la matière (voir le paragraphe 2.2.).

1.6. Dans les pays en voie de développement, il est très souvent nécessaire, du moins au cours des premières années, de protéger la jeune industrie et cette règle est à présent généralement admise. Cela ne vaut pas, comme nous l'avons déjà dit au paragraphe 1.1., pour les pays riches. La protection peut aussi être remplacée par une subvention. Celle-ci se justifie sur le plan économique tant que les prix du marché de la main-d'oeuvre non qualifiée des pays en voie de développement restent supérieurs aux prix "théoriques" ou "fictifs", qui reflètent la pléthore réelle de main-d'oeuvre non qualifiée. Une subvention d'un montant égal à la différence entre ces deux prix est économiquement saine, étant donné qu'elle conduit à une plus juste formation des prix, selon le principe des coûts réels.

Il est de l'intérêt de tous que la protection ait un caractère dégressif. La dégressivité incite en effet certains groupes de producteurs des pays en voie de développement, qui à l'heure actuelle "se prélassent sur un lit de roses", à moderniser la structure de leur entreprise.

Il est également important que tous les pays aient des cours de change réaliste ; cela impliquera très souvent une dévaluation qui renforcera la compétitivité du pays concerné.

2. Les entraves au développement industriel des pays en voie de développement

2.1. Avant d'aborder le sujet énoncé dans le titre du présent chapitre, il est bon de faire remarquer que malgré les entraves réellement existantes, des progrès se font néanmoins dans le sens indiqué ci-dessus.

Des entreprises occidentales confient certaines parties de leur processus de production à des entreprises établies dans des pays en voie de développement, parce que le facteur "travail" y joue un rôle prépondérant et qu'elles peuvent donc être réalisées à meilleur compte dans les pays pauvres. Des pays comme Porto Rico, Hong-Kong et quelques autres en ressentent déjà les avantages. Un nombre sans cesse croissant d'entreprises se transportent entièrement dans un pays pauvre où elles prennent en main la production, soit en créant un "joint venture" (filiale commune) avec une entreprise locale, soit sous d'autres formes. Souvent aussi, les pays en voie de développement qui s'industrialisent font, à juste titre, la distinction entre les processus qui leur conviennent et ceux qui ne leur conviennent pas. La première catégorie comprend les processus où le facteur "travail" joue un rôle prépondérant, dans la mesure où le marché est suffisamment vaste pour absorber une quantité optimale ; par "optimal" il faut entendre ici "aux côuts les plus bas". La seconde catégorie comprend les processus compliqués (nécessitant donc une main-d'oeuvre qualifiée), et travaillant pour un marché qui, vu ses dimensions, ne demande pas la quantité optimale, ce qui entraîne des coûts excessifs.

Le Japon, qui nous présente pour ainsi dire un film accéléré des possibilités de développement dans des conditions favorables, a traversé en gros les différentes phases définies par Chenery [2] à partir d'études comparatives de pays à niveaux de revenu différents. Il a commencé, lorsqu'il pouvait encore être considéré comme sous-développé, il y a environs quarante ans, par des exportations massives de textiles, à la grande frayeur des vieux pays. Par la suite, il a fortement étendu la gamme de sa production industrielle et l'emploi commence déjà à régresser dans l'industrie textile (voir Kroese [10]). Dans le domaine de la construction navale, le Japon a déjà dépassé l'Angleterre, autrefois premier constructeur de navires du monde. L'Inde, pour sa part, se caractérise depuis quelques années par des exportations croissantes de certains types de machines-outils.

2.2. Il est certain cependant que de nombreux obstacles s'opposent, dans les pays en voie de développement à une industrialisation plus rapide. Il y a tout d'abord un manque de capitaux, les revenus modestes ne permettant pas une épargne importante tant des particuliers que des pouvoirs publics. Le flux des capitaux publics et privés vers les pays en

voie de développement est contrarié par un flux en sens inverse, celui des dividendes, des intérêts et des remboursements. Dans un certain nombre de pays d'Amérique latine, le flux inverse l'emporte sur le premier, en partie du fait des remboursements d'emprunts antérieurs, en partie du fait de l'évasion des capitaux appartenant aux classes riches.

Il y a aussi un manque de connaissance techniques et de chefs d'entreprise, ce qui est le reflet du niveau peu élevé de l'enseignement, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. On s'efforce cependant, de différentes façons, d'améliorer et d'étendre cet enseignement, notamment par la formation de chefs d'entreprise dans les pays occidentaux, au moyen des cours organisés soit par les gouvernements, soit par les milieux économiques. Un certain nombre d'entreprises occidentales sont obligées par le pays qui les occupe de former une partie de leurs cadres parmi la population locale; d'autres comprennent spontanément que c'est là une politique intelligente.

Un certain nombre de pays en voie de développement prennent des mesures propres à faire hésiter ou à rebuter totalement les entreprises étrangères désireuses de s'y établir. La nationalisation sans indemnité ou contre une indemnité dérisoire, le refus du travail par équipes successives, une réglementation compliquée pour l'importation des pièces détachées et semi-produits nécessaires, la diminution de la part des bénéfices qui peut être transférée à l'étranger, sont quelques exemple de ce qu'on appelle parfois un "climat défavorable à l'investissement".

Si, une certaine irritation à l'égard des entreprises étrangères est concevable et parfois justifiée, il n'est cependant pas dans l'intérêt des pays en voie de développent de limiter ainsi la propension à l'investissement. Le mot d'ordre "Fions-nous de préférence à nos propres forces" en impose certes, mais il exige de la population des sacrifices supplémentaires sous forme d'une limitation de la consommation. Pour améliorer le climat dans les pays qui visent à un régime mixte conciliant le socialisme et l'entreprise privée, il serait bon que les gouvernements délimitent clairement les secteurs qu'ils entendent laisser ouvert aux investisseurs étrangers.

L'inefficacité de la gestion gouvernementale résulte en partie du manque de fonctionnaires qualifiés, qui entraîne une centralisation excessive du pouvoir de décision. Très souvent aussi, on constate une quantité anormale de doubles emplois inutiles, comme le premier plan quiquennal de la Turquie [15] en fournit un certain nombre d'exemples concrets.

Une autre difficulté enfin, pour l'industrialisation, réside dans le fait que le marché intérieur est souvent trop exigu. Une solution à ce problème pourrait consister en une colaboration entre Etats voisins, par exemple, par la mise sur pied d'une petite union douanière, avec répartition des investissements dans les pays concernés. Il est cependant bien connu que ces formes de collaboration exigent une longue préparation et ne sont donc possibles qu'à long terme.

Toutes les difficultés signalées sont étudiées dans la "Stratégie du développement pour la deuxième décennie" de l'Assemblée générale des Nations unies [16]; les évaluations préparatoires à ce travail sont en cours, et contribueront assurément à surmonter les difficultés en question.

2.3. Les causes des entraves au développement industriel doivent cependant être recherchées en partie dans l'action des pays développés. Ceux-ci disposant de moyens plus nombreux et plus appropriés pour supprimer ces causes, il est dans leur propre intérêt, à long terme, de s'efforcer de réduire ou de supprimer ces obstacles.

Le principal obstacle réside sans nul doute dans la politique d'importation pratiquée par les pays riches. Un certain nombre de secteurs, dans lesquels les pays en voie de développement pourraient assurément produire davantage, sont indûment protégés par les pays développés.

Pour juger du degré de protection, il faut connaître la "protection effective", autrement dit exprimer le droit d'entrée, non pas en pourcentage de la valeur totale du produit, mais en pourcentage de la valeur ajoutée par l'industrie en cause. Quelques données relatives à cette protection "effective" sont réunies dans le tableau I.

Tableau I. Protection effective de la République fédérale d'Allemagne à l'égard des pays non membres de la CEE, pour autant qu'elle dépasse 10 %, en %.

Fontes de métaux non ferreux	34,1
Pâte à papier et papier	33,3
Métaux et semi-produits non ferreux	25,2
Articles en papier et en carton	23,4
Vêtements	21,5
Textiles	21,2
Produits de la sidérurgie	20,2
Produits de la céramique fine	16,4
Fontes de fer ou d'acier	15,7
Articles en cuir	15,5
Produits en bois	15,0
Produits de l'industrie du verre	14,9
Produits de la transformation du caoutchouc et de l'amiante	13,6
Produits chimiques	13,2
Chaussures	13,2
Produits en bois, travaillés	11,1
Produits de la construction métallique	10,9
Cuirs	10,1

Source : [8], tableau 4 b* (page 8*).

Cette protection se fonde sur le fait qu'en son absence, les branches d'activité concernées ne pourraient subsister. Lary [11] a déjà signalé que ce sont surtout les branches d'activité, où le facteur "travail" joue un rôle prépondérant, qui sont les mieux protégées. Mais même ainsi protégées, leur rendement est encore très souvent insuffisant, comme le montrent les quelques chiffres suivants pour les Pays-Bas [1].

Tableau II. Rendement financier moyen de quelques branches d'activité aux Pays-Bas (chiffres pour 1964/8 et 1968) :

	1964/8	1968
Agriculture, sylviculture et pêche	6	5
Alimentation :		
- produits du règne animal	7	6,5
- autres produits	6	5
Boissons et tabacs	15,5	14
Industrie textile	4	4
Industrie du vêtement et de la chaussure	4	4,5
Industrie du papier	11,5	10
Industrie chimique	) 17,5	(16,5
Raffineries de pétrole	)	(11,5
Métallurgie lourde	14	11,5
Produits métallurgiques et construction de machines	10	9
Industrie électrotechnique	31,5	29
Construction de matériel de transport	2	2
Commerce	15,5	12,5
Navigation maritime et aérienne	3,5	2,5

Source : /17/.

On constate, entre autres, que le rendement financier de l'industrie textile et de l'industrie du vêtement et de la chaussure est très bas. Fait assez surprenant, le rendement de la construction de matériel de transport est, à l'inverse de celui des autres industries transformatrices de métaux, lui aussi très bas. La raison en est sans doute que ces dernières englobent également la construction navale, secteur où le facteur "travail" joue un rôle important. Le maintien de ces branches d'activité, ou du moins de certains de leurs secteurs, constitue donc non seulement un inconvénient pour les Pays-Bas eux-mêmes, mais il empêche en même temps ces branches, ou du moins certains de leurs secteurs, de se développer dans les pays en voie de développement. La même conclusion peut être tirée de quelques chiffres pour les Etats-Unis (tableau III).

Tableau III. Etats-Unis. Bénéfices exprimés en pourcentage (actions).

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Ensemble des industries	9,8	10,3	11,6	13,0	13,5	11,7	12,1	11,5
Industrie textile	6,2	6,1	8,5	10,8	10,1	7,6	8,8	7,9

Source : /10/

Il est frappant de constater que les prévisions de l'OCDE [12] ne portent guère de traces d'une modification dans la composition de la production industrielle motivée, soit par le désir de changer la répartition du travail entre pays développés et pays en voie de développement, soit par le souci de remédier à la détérioration de l'environnement.

La protection déjà mentionnée s'inspire également de la crainte d'une récession de l'emploi, qui du reste apparaît constamment, comme le montre le tableau IV :

Tableau IV. L'emploi dans l'industrie textile, en millions de personnes.

	1950	1960	1968 à 1969
CEE	2,13	1,88	1,57 (1969)
AELE	1,29	1,14	0,98 (1969)
Finlande et Espagne	0,33	0,27	0,25 (1968)
Etats-Unis	1,26	0,92	1,00 (1969)

On pourrait également imputer la lenteur des modifications souhaitées au manque d'intérêt des investisseurs privés pour les investissements dans les pays en voie de développement.

Selon les données du Comité d'aide au développement de l'OCDE [14], le flux total net des capitaux investis par des particuliers dans les pays en voie de développement n'atteint, en effet, que 6 milliards de dollars environ, ce qui ne représente que 0,34 % du PNB des pays développés. En admettant que 15 % environ de ce PNB soient investis, le volume des capitaux affluant vers les pays en voie de développement ne représente que 2 % du total des investissements, et 4 % peut-être des investissements privés. Cela est sans doute dû, en grande partie, au climat moins favorable aux investissements étrangers dans les pays en voie de développement. Mais d'autre part, le manque d'information et un encouragement insuffisant de la part des gouvernements des pays riches jouent aussi leur rôle.

3. Comment surmonter les obstacles ?

3.1. Il est, en premier lieu, des mesures actives ou directes qui peuvent stimuler l'industrialisation des pays en voie de développement. Parmi ces mesures, citons celles que peuvent prendre les gouvernements des pays développés pour favoriser les investissements dans les pays en voie de développement. Celles-ci peuvent consister dans l'octroi de garanties pour certains risques ou de facilités fiscales pour des investissements dans les pays en voie de développement, en particulier, pour des filiales communes ("joint ventures") et des transferts d'entreprises dans ces pays. Au cours de ces dernières années, la Chambre internationale de commerce a fait un certain nombre de propositions concrètes [9] portant, entre autres, sur des accords bilatéraux visant à favoriser les investissements privés internationaux, sur des facilités fiscales dans les pays en voie de développement, sur des accords fiscaux entre pays développés et pays en voie de développement, etc., propositions abordant bien entendu le sujet du point de vue des milieux économiques, mais dans un sens très moderne, c'est-à-dire avec un horizon large.

3.2. A côté de ces mesures, il en existe actuellement quelques autres de caractère national, dans les pays développés, qui peuvent avoir une incidence indirecte très importante. Il s'agit de mesures visant à la fois à faciliter les importations de produits et de semi-produits industriels en provenance de pays en voie de développement et à favoriser l'adaptation des économies nationales des pays riches à cette npuvelle répartition internationale du travail.

Un premier pas dans ce sens a déjà été fait par certains pays industrialisés par l'octroi de préferences généralisées pour leurs importations en provenance des pays en voie de développement, mesure qui est entrée en vigueur pour la C.E.E. le 1er juillet 1971. Ces importations libres sont assorties de plafonds afin d'étaler dans le temps leur accroissement et de permettre aux économies nationales de s'y adapter. C'est en franchise, pour un montant égal à celui de leurs importations en 1968, plus 5 % des importations totales de ces produits en provenance de pays tiers. Ce plafond doit être plus rapidement relevé que ne le prévoit la réglementation actuelle. L'étalement dans le temps

ne doit pas en effet servir à dissimuler le maintien effectif de la protection. Il ne peut excéder la période minimale nécessaire aux adaptations. Jusqu'à présent on ne dispose que de peu de données sûres sur cette période minimale. Pour la déterminer, il faut partir du temps que nécessite l'adaptation du parc de machines existant à la capacité justifiée, c'est-à-dire à la capacité que la concurrence peut, selon les règles formulées au paragraphe 1.6, soutenir sans protection. Parmi ces règles figure également la recommandation selon laquelle le produit doit être fabriqué d'après le procédé compétitif donnant au facteur "travail" la plus grande importance.

Peut-être peut-on se faire une idée de la période d'adaptation requise sur la base des résultats de la reconversion de l'économie américaine après la seconde guerre mondiale. Contrairement à ce que l'on attendait, cette reconversion s'est faite sans trop de difficultés.

Pour les entreprises, la meilleure façon de se reconvertir consistera (a) à transférer une production devenue non concurrentielle dans un pays où la concurrence est plus aisée, par exemple du fait de salaires moins élevés, ou (b) à investir des montants d'amortissements libérés dans d'autres processus de production, plus rentables. A cet égard, on peut même penser, le cas échéant, à l'investissement en actions d'entreprises très compétitives, même si celles-ci sont d'un tout autre genre.

Pour les travailleurs, il faudra également penser, outre aux départs naturels, au recyclage des intéressés dans des branches d'activité rentables ou des branches d'activité nationales au sens du paragraphe 1.3 du présent rapport. Une étude des offres d'emploi non satisfaites et des qualifications qu'elles requièrent d'après la classification des emplois permettra de dégager les possibilités de recyclage. A cet égard, il sera aussi nécessaire de promouvoir la mobilité géographique. C'est ainsi qu'il ressort déjà d'un article de W.J. van de Woestijne dans Economisch-Statistische Berichten [17] que, pour un petit pays comme les Pays-Bas, le chômage est, dans le nord du pays, plus important que le nombre des offres d'emploi non satisfaites, alors que dans l'Ouest, c'est le nombre des offres d'emploi non satisfaites qui dépasse celui des chômeurs. Dans le cas de divers services publics, comme les transports urbains et la police, il y a toujours pénurie de personnel.

Les mesures à prendre par les pouvoirs publics pour adapter la structure industrielle existante à la nouvelle politique commerciale devront viser à promouvoir la création et le développement d'entreprises adaptées à la CEE en raison de leur intensité capitalistique, plutôt qu'à aider des branches, qui, en raison de l'importance relative qu'y prennent respectivement les facteurs "capital" et "travail", n'ont pas leur place dans la structure future. Il existe une certaine marge d'intensité capitalistique qui correspond aux réserves disponibles de main-d'oeuvre et de capital dans la CEE, et les industries à promouvoir doivent se situer dans cette marge (ou être des branches d'activité internationales) [1]. Une diversification poussée ne constitue pas, comme nous l'avons déjà dit, la meilleure solution.

Les mesures qui pourront concourir à la promotion des branches d'activité jugées adoptées pourront consister :

- dans l'information,
- dans l'octroi, pendant une certaine période, de facilités en matière de crédit et d'impôt,
- dans une politique d'achat appropriée des pouvoirs publics et
- dans la limitation de la politique d'aide régionale aux seules branches d'activité se situant dans la marge susvisée.

A cet égard, il faudra veiller à mener une politique uniforme dans les différents Etats membres de la CEE. Il n'est pas rare, à en croire les milieux économiques, que l'uniformité nécessaire de la politique à l'intérieur de la CEE laisse ici et là à désirer.

---

1) Selon l'étude (très provisoire) de M. Herman et de l'auteur du présent rapport [6], les branches d'activité internationales qui conviendraient le mieux pour l'Europe occidentale seraient : la production des articles suivants :

-machines pour l'industrie textile,
-équipements pour la construction et les mines,
-autos,
-tracteurs et matériel roulant,
-moteurs à combustion interne,
-fer brut, fonte et feuilles de fer et d'acier laminées à chaud,
-boissons alcoolisées,
-pièces de fonderie et fils métalliques,
-tours "general purpose",
-accumulateurs et batteries,
-quelques produits spécialisés de l'industrie textile,
-machines à laver et machines à coudre,

3.3. Il est bien connu que de nombreux groupements de producteurs exercent une pression sur leurs gouvernements pour assurer le maintien de leur branche d'activité, même lorsque cela ne sert pas réellement l'intérêt du pays tout entier. Cet intérêt englobe également le consommateur, qui tire bénéfice de prix peu élevés et, partant, de toute diminution ou suppression des droits d'entrée et autres restrictions. Pour une meilleure approche du véritable intérêt général, il serait bon que les groupements de consommateurs soient plus forts et qu'ils informent clairement leurs membres des baisses de prix qui pourraient résulter de la suppression des droits d'entrée. Au cours de son congrès de La Haye des 25, 26 et 27 septembre 1971, l'Association pour le développement international a demandé à l'Organisation internationale des Unions de consommateurs, dont le siège est également à La Haye, de bien vouloir, elle aussi, prêter attention à cet aspect des intérêts du consommateur.

On peut ajouter à cela que l'intérêt du consommateur, encore aujourd'hui n'est pas suffisamment défendu par les organisations et institutions qui ont pour mission de le défendre : les coopératives parce qu'elles ne groupent qu'une faible partie des consommateurs, les syndicats parce qu'ils défendent en même temps certains intérêts des producteurs et les gouvernements parce que, seuls, quelques-uns de leurs services entretiennent des contacts avec les organisations de consommateurs et de ménagères et que ces services n'ont pas suffisamment de poids face à ceux qui assurent la défense des intérêts, beaucoup plus importants, des producteurs.

Suite de la note 1), page 17.

-roulements à billes, courroies de transmission,
-huiles animales et végétales,
-réfrigérateurs, etc.,
-turbines à eau ou à vapeur,
-postes de radio et leurs éléments.

Pour juger de ces suggestions, il faut tenir compte de ce que, selon l'étude citée, il devrait y avoir une répartition plus rigoureuse du travail sur l'ensemble du globe, ce qui impliquerait en principe que l'Europe occidentale pourrait satisfaire aux besoins en produits précités du monde entier. Cela dépendrait, bien entendu, de l'éventuelle suppression par les autres parties du monde de leurs droits d'entrée sur les produits en cause.

3.4. Parmi les pays associés à la CEE, il faut distinguer entre ceux qui en deviendront un jour membre à part entière, comme la Grèce et la Turquie, et les anciennes colonies des Etats membres. Pour les premiers, il est clair qu'ils pourront, dans un avenir rapproché, introduire librement leurs produits dans les Etats membres de la CEE et qu'ils bénéficieront ainsi pleinement des avantages de la répartition internationale du travail. Pour les deux pays cités en exemple, cela ouvrira sans nul doute d'heureuses perspectives pour ceux de leurs produits où le facteur "travail" joue un rôle important, comme les vêtements et les chaussures.

La plupart des anciennes colonies des Etats membres se situent en Afrique et un grand nombre d'entre elles se classent en outre parmi les pays les moins développés du monde. Leurs exportations de produits industriels sont minimes et ne seront que fort peu influencées par la politique industrielle de la CEE. Pour ces pays, le problème essentiel consiste dans l'amélioration de leur production agricole et la meilleurs façon de le résoudre relève de l'assistance technique. Augmenter le volume de leurs exportations ne posera pas de problèmes, celles-ci n'étant pas soumises à des droits d'entrée.

3.5. L'avenir de tous les pays est devenu moins sûr depuis qu'une étude du Massachusetts Institute of Technology a révélé la possibilité d'une détérioration rapide de l'environnement et d'un épuisement rapide des réserves naturelles. Cela pourrait jeter une toute autre lumière sur les problèmes examinés jusqu'ici du développement du monde. Il se pourrait que, pour des raisons d'environnement, l'industrie chimique ne puisse se développer au-delà de certaines limites. Il se pourrait également que le trafic routier soit sévèrement limité. On ne dispose pas encore de données chiffrées suffisamment sûres pour apprécier les limitations qui s'imposeront selon les prévisions les plus vraisemblables. Mais l'ensemble des conceptions qu'on s'est faites jusqu'ici du développement des pays riches et des pays pauvres peut en être influencé. Aussi faudra-t-il procéder à de très importants travaux de recherche pour approfondir, dans les meilleurs

délais, nos vues sur ces aspects du développement. Travaux de recherche, d'une part, dans l'espoir que certaines activités dangereuses pourront être remplacées par d'autres qui soient inoffensives, et, d'autre part, pour apprendre à connaître les véritables limites des possibilités techniques et démographiques dans le cadre de la technologie actuelle et pour en tenir compte dans les plans de développement existants, aussi bien pour l'Europe que pour le reste du monde. Les priorités dans le monde de la recherche sont alors tout autres qu'on ne l'imagine pour l'instant. Des découvertes pouvant conduire à une diminution de la fécondité humaine ou à une atténuation de la pollution ou de l'épuisement des réserves naturelles se situeront très haut dans la nouvelle liste des priorités. En revanche, les projets de recherche concernant la navigation spatiale, de même que les projets visant au perfectionnement des produits dangereux et de leur éléments rétrograderont sensiblement dans la liste des priorités.

A l'opposé de ce que Forester et Meadows [12] nous ont jusqu'ici livré comme résultats de leurs recherches, nous devrons nous efforcer de réaliser un mouvement excluant les oscillations cycliques, une tendance d'évolution nouvelle compatible avec les conditions naturelles, une progression conforme à cette tendance et aussi exempte de heurts qu'il sera possible.

3.6. Recommandations. Partant de ce qui précède, les recommandations suivantes nous semblent les plus importantes. La CEE devrait s'efforcer :

A. de réduire encore ses droits d'entrée sur les produits en provenance des pays en voie de développement par la suppression progressive mais rapide des plafonds liés aux préférences unilatérales instaurées le 1er juillet 1971;

B. dans la mesure où des droits d'entrée subsistent, d'éliminer la structure "anti-transformation" de ces droits;

C. de contribuer davantage encore à la conclusion d'accords de produit, tout d'abord pour le sucre et les graines de cacao;

D. d'encourager les branches d'activité qui se situent dans la marge d'intensité capitalistique adoptée aux conditions de l'Europe occidentale;

E. de ne pas encourager les activités qui peuvent être rendues compétitives sur le marché mondial par le recours intensif au capital, mais dont il existe aussi une variante recourant intensivement au facteur travail, et capable de réaliser les mêmes productions dans des pays en voie de développement;

F. d'accorder une large priorité aux projets de recherche scientifique qui s'inspirent des travaux entrepris par Forester et Meadows, du M.I.T., à l'initiative du club de Rome;

G. d'accorder aussi une large priorité au perfectionnement de l'étude sur a) les branches d'activité les mieux adaptées à l'Europe occidentale et b) la période minimale requise pour l'adaptation de la structure actuelle à celle visée sous a).

3.7. Bibliographie

[1] Centraal Planbureau von Nederland.Nederland in 1973. Den Haag 1970.

[2] Chenery, H.B., "Patterns of Industrial Growth, The American Economic Review L (1960), p. 624 ff. and several later contributions, including Chenery, H.B. and Hughes, H., "The International Division of Labor: the Case of Industry", paper read at the 5th European Conference of the Society for International Development, The Hague, October 24-27, 1971.

[3] Cornelisse, P.A. and Versluis, H., "The semi-input-output method under upper bounds", dans: H.C. Bos, ed., Towards Balanced International Growth, Amsterdam 1969.

[4] Herman, B., "On the Choice of the Optimal Industry. A Check of a Controversy", Netherlands Economic Institute, Division Balanced International Growth, No. 11, Rotterdam 1971.

[5] ----, A Commodities' Classification by Mobility, Netherlands Economic Institute, Division Balanced International Growth, Paper No. 12, Rotterdam, February 1971.

[6] ---- and Tinbergen, J., "Planning of International Development", Acta Oeconomica Academise Scientiarum Hungaricae, 1971.

[7] Inagaki, M., Optimal Economic Growth, Amsterdam 1970.

[8] Institut für Weltwirtschaft, "Probleme der Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern", Die Weltwirtschaft 1971, Heft 1, p. 19-199, Kiel 1971.

[9] International Chamber of Commerce, Statements and Resolutions, 1969-1971, Paris 1971.

[10] Korese, W.T., "De textielindustrie op de drempel van DD II", Economisch Instituut voor de Textielindustrie te Rotterdam en Vereniging Nederl. Katoen-, Rayon-, Linnen- en Juteindustrie te Velp, annexe aux Economisch-Statistische Berichten, 3. nov.1971.

[11] Lary, H.B., Imports of manufactures from less developed countries, New York 1968.

[12] Meadows, D.L., "The predicament of Mankind", The Futurist V (1971), p. 137, où il est également question du livre de Forrester, "World Dynamics".

[13] OECD, The Growth of Output, 1960-1980, Paris 1970.

[14] ----, Development Assistance, 1970 Review, Paris 1970.

[15] Turkey, Government of, The First Five Year Plan (English edition), Ankara 1963.

[16] United Nations, International Development Strategy, Sales No.: E.71.II.A.2, New York 1970.

[17] Woestijne, W.J. van de, "Enkele structurele aspecten van de huidige situatie", Economisch-Statistische Berichten 56 (1971), p. 1000.

S O M M A I R E

Rapport n° 10

1. Le développement le plus souhaitable pour le monde.

   1.1. La CEE fonde sa politique commerciale sur l'intérêt du monde.
   1.2. Opportunité d'une pleine utilisation de tous les facteurs de production.
   1.3. Branches d'activité immobiles (nationales) et mobiles (internationales).
   1.4. Distinction entre les branches d'activité à plusieurs processus de production et à un seul processus de production.
   1.5. La transformation par les pays pauvres de leurs propres produits naturels.
   1.6. Production ou subvention des branches d'activité dans les pays pauvres.

2. Les entraves au développement industriel des pays en voie de devéloppement

   2.1. Développement déjà en cours.
   2.2. Manque de capitaux, de connaissances techniques et de chefs d'entreprise; "climat défavorable à l'investissement".
   2.3. Politique d'importation des pays riches; protection effective; rendement peu élevé des branches d'activité protégées.

3. Comment surmonter les obstacles ?

   3.1. Mesures directes (dans les pays en voie de développement).
   3.2. Mesures indirectes (dans les pays développés) : préférences; adaptation des structures.
   3.3. Pression possible des organisations de consommateurs.
   3.4. Les pays associés.
   3.5. Incertitudes quant au rôle de la pollution de l'environnement sur la meilleure structure future possible.
   3.6. Recommandation.
   3.7. Bibliographie.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapports n° 7

LA CROISSANCE DU COÛT DES INFRASTRUCTURES ET DES ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS ET LE PROBLÈME QUE POSE LEUR FINANCEMENT POUR UN DÉVELOPPEMENT HARMONIEUX DE LA COMMUNAUTÉ

Rapporteurs

H. Neuman
B. Armato
M. Albert

Conférence « Industrie et société dans la Communauté européenne »
Venise 1972

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapports nº 7

LA CROISSANCE DU COÛT DES INFRASTRUCTURES ET DES ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS ET LE PROBLÈME QUE POSE LEUR FINANCEMENT POUR UN DÉVELOPPEMENT HARMONIEUX DE LA COMMUNAUTÉ

Rapporteurs

H. Neuman
B. Armato
M. Albert

III/50/72 – IS/12/18/9 – F

Conférence « Industrie et société dans la Communauté européenne »
Venise 1972

L'INDUSTRIE ET LA SOCIETE DANS LA COMMUNAUTE

(Conférence organisée par la Commission des Communautés Européennes, à Venise les 20-21 et 22 avril 1972.)

Thème 2 : Le Développement Industriel - Besoins Collectifs et Qualité de la Vie.

LES INFRASTRUCTURES ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA COMMUNAUTE - PROBLEMES DE LIMITATION DES COUTS ET DE FINANCEMENT

Rapport par H. NEUMAN
Professeur à l'Université Libre de Bruxelles.

LES INFRASTRUCTURES ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA COMMUNAUTE - PROBLEMES DE LIMITATION DES COUTS ET DE FINANCEMENT

par H. NEUMAN,
Professeur à l'Université
Libre de Bruxelles.

I. Délimitation du thème - Classement et finalité des infrastructures - Nécessité de revoir leur conception traditionnelle pour la sauvegarde de la nature et du milieu de vie.

a) Les équipements collectifs - ou infrastructures - sont usuellement distingués des équipements qualifiés de directement productifs - ou superstructures - constitués en vue de la production marchande de biens ou de services. Dans les économies dites de marché, les premiers sont souvent considérés comme relevant des pouvoirs publics et les seconds comme incombant aux entreprises.

Ces classifications ne sont guère satisfaisantes. En effet, certaines infrastructures relèvent du secteur des entreprises et leurs services sont tantôt gratuits, tantôt vendus à un prix commercial ou non. C'est le cas, par exemple, pour l'énergie, les chemins de fer, les télé-communications et les hôpitaux, voire les universités ou les autoroutes. D'autre part, les entreprises réalisent souvent des investissements non directement productifs pour assurer ou pour améliorer leurs conditions d'exploitation. C'est le cas, par exemple, lorsqu'elles financent des routes, des écoles professionnelles ou des installations culturelles ou sportives. Dans ces conditions, c'est plutôt en fonction de leur finalité - l'intérêt public au sens large - que nous suggérons de définir et de classer les infrastructures, quel que soit leur mode de constitution, de gestion ou de financement.

Dans cette optique, il devient possible de proposer une première distinction entre :

a) Les infrastructures à finalité économique, qui conditionnent l'activité des entreprises ainsi que le bien-être matériel des hommes : par exemple, les transports, l'énergie, les télécommunications.

b) Les infrastructures à finalité socio-culturelle, qui conditionnent le bien-être physique, intellectuel et moral des hommes : par exemple, la santé, l'éducation, la culture et les loisirs.

c) Les infrastructures à finalité administrative, qui conditionnent le bon exercice de la gestion de la communauté et de sa protection par les pouvoirs et les services publics: par exemple, l'administration, la police et la défense.

Sans doute, certaines de ces infrastructures n'ont-elles pas une fonction unique de nature à les isoler des autres. Cependant, un tel classement permettrait une meilleure identification de leur finalité principale et, dès lors, de mieux spécifier, selon leur objet, les diverses catégories d'équipement collectif, leurs coûts, et les dépenses recurrentes qui découlent de leur usage.

b) D'autre part, la conception même des infrastructures appelle une proposition complémentaire. L'aménagement du territoire, les équipements collectifs et le développement devraient dorénavant être conçus "en concordance avec la nature" et en vue d'une protection du milieu de vie. Des voix de plus en plus nombreuses et autorisées le proposent.

Philippe Saint Marc notamment (1) a émis l'avis qu'il est devenu urgent et indispensable de réagir contre une tendance à une auto-annulation de la croissance des nations industrielles, d'autant plus marquée que les activités favorables à l'environnement naturel n'y représentent plus qu'une petite part des activités de production tandis que les activités "neutres" ou "nocives" en forment l'essentiel. S'ajoutant aux nuisances industrielles (bruit, pollution de l'air et de l'eau, déchets), les nuisances spatiales (entassement humain, réduction des espaces verts, éloignement de la nature) tendent, selon lui, à provoquer une régression du milieu de vie, supérieure à la progression du niveau de vie mesuré en termes de comptabilité nationale. Entraînant un appauvrissement "psycho-physique" des hommes, la poussée de ces nuisances risque de réduire leur bien-être plus que les progrès du niveau de vie ne l'augmentent.

Bien qu'il soit difficile de mesurer la portée de cette menace, son existence ne paraît pas contestable. Ceci conduit à remettre en question l'approche et la conception traditionnelles, souvent encore trop "productivistes" et à court terme, des équipements collectifs, sans égard suffisant à la sauvegarde de la nature et du milieu de vie (2).

Sur un autre plan, cette menace suggère l'élargissement de l'approche des problèmes d'infrastructure.

---

(1) "La Socialisation de la Nature" - Ed. STOCK - Paris 1971.

(2) Cfr. également à ce sujet L. Gérardin "Les Futurs Possibles" (Hachette 1971), p. 65 : "Il va falloir que les économistes changent leurs méthodes et qu'ils acceptent de tenir compte de ce que Bertrand de Jouvenel a appelé les "aménités de la vie", la qualité de la vie. Il leur faudra porter en négatif les sommes dépensées pour restaurer ce qui est détruit par ailleurs au lieu de les compter en positif comme ils le font aujourd'hui par une aberration totalement incompréhensible. Si nous n'y prenons garde, elle (la croissance) passera le seuil pour devenir, ô dérision, une décroissance réelle du niveau de vie conjuguée avec une apparente croissance économique.

En effet, beaucoup d'entre eux ne peuvent plus être complètement et correctement résolus que par une coopération et une solidarité internationales accrues au niveau des groupes de nations et du monde. A cet égard, l'élargissement du rôle des organes de la communauté européenne apparaît, notamment, de plus en plus nécessaire.

II. Le présent et le passé - Les données globales disponibles - Commentaires de celles-ci - Utilisation irrationnelle des ressources - Compartimentage, disparité et dispersion des efforts - Conséquences de l'insuffisance d'harmonisation et de coordination des politiques.

a) Il est impossible de classer statistiquement les infrastructures dans la communauté, selon leur finalité (1). Mais ceci n'empêche pas de situer le problème de leur financement et de rechercher des solutions. En effet, si les modalités de ce financement sont variables et complexes, globalement ce problème est plus simple. Il s'agit de financer la totalité des infrastructures et des équipements directement productifs, sans provoquer de déséquilibres pernicieux. On sait que de tels déséquilibres peuvent provenir, par exemple, d'un recours trop marqué ou ressenti comme trop contraignant, à l'impôt, à l'épargne ou à des crédits, internes ou extérieurs, provoquant une création monétaire non compensée. Les moyens de financer la totalité des investissements sans désordre étant limités, l'allocation de ces moyens pose des problèmes de priorité et de choix :

1) Dans quelle mesure faut-il affecter ces moyens, respectivement, aux infrastructures et aux équipement directement productifs ?

---

(1) Comme il a été indiqué, certaines sont mises en oeuvre par des entreprises privées et rangées, dès lors, dans les investissements directement productifs. D'autres, financées par des entreprises publiques ou mixtes, figurent dans les comptabilités nationales sous la rubrique "entreprises". De plus, des infrastructures de même nature sont, selon les pays, prises en charge tantôt par l'Etat, tantôt par des entreprises publiques ou mixtes.

2) Quelles infrastructures faut-il constituer ou améliorer par priorité ?

3) Quelle quote-part des ressources faut-il affecter aux investissements des secteurs public et privé ?

Dans cette optique, l'évaluation et les perspectives de dépenses d'investissement doivent être abordées d'abord sur le plan macro-économique. Malgré leur insuffisance, les quelques données disponibles de cet ordre peuvent apporter un éclairage utile.

b) Données macro-économiques concernant la formation brute de capital fixe dans la Communauté.

Les investissements publics se sont situés globalement à quelque 14 à 15% de la formation brute de capital fixe durant les dernières années :

T.1 - Formation Brute du Capital fixe dans la Communauté

	en milliard d'unités de compte aux prix courants				% du total			
	1967	1968	1969	1970	1967	1968	1969	1970
Investissements des entreprises	47, 7	51, 8	60, 8	73, 7	58, 5	58, 2	59, 6	60, 7
Construction de logements	21, 8	23, 8	26, 7	30, 6	26, 8	26, 7	26, 2	25, 2
Investissements publics	12, 0	13, 5	14, 5	17, 1	14, 7	15, 1	14, 2	14, 1
Total :	81, 5	89, 1	102, 0	121, 4	100, 0	100, 0	100, 0	100, 0

Source : Banque Européenne d'Investissement, Rapport Annuel 1970, page 36.

D'autre part, il semble que la formation brute de capital fixe des administrations publiques ait été relativement stable par rapport à l'ensemble et par rapport au Produit National Brut (P.N.B.), à prix courants, dans les pays membres pendant la période 1961/1970 (1).

T.2 - La formation brute de capital fixe dans les administrations publiques par rapport à la F.B.C.F. intérieure (I) et par rapport au P.N.B. à prix courant (II).

Pays	I.		II.	
	Moyenne 1961/1970	Ecart Type	Moyenne 1961/1970	Ecart Type
Allemagne	16, 0	1, 01	4, 1	0, 35
Belgique	13, 2	2, 0	2, 8	0, 45
France	13, 2	0, 57	3, 2	0;31
Italie	12, 4	0, 95	2, 6	0, 21
Pays-Bas	19, 1	0, 72	4, 8	0, 25

Source : Calculé sur les bases communiquées par l'O.C.D.E.

Ces données globales appellent un commentaire. En effet, les investissements ne doivent pas être appréciés seulement d'un point de vue quantitatif ou encore sous l'angle de leur origine publique ou privée. Il y a plus de dix ans déjà, un rapport de l'O.C.D.E. (2) portant sur les investissements de pays membres durant la décennie 1950/1959 constatait l'absence d'une relation précise :

- entre le taux d'investissement et le taux de croissance ;
- entre la part des investissements publics dans le P.N.B. et les taux d'investissement et de croissance ;
- entre les investissements et le revenu disponible des entreprises exprimés en pourcentage du revenu national.

---

(1) L'écart type est le plus élevé pour la Belgique en raison d'un effort plus important d'infrastructure pendant les trois dernières années.

(2) Rapport international sur les facteurs intervenant en matière de politique des investissements - Bruce Williams.

Ces constatations confirment, pour autant qu'il faille encore la démontrer, l'importance de la recherche de l'optimum, c'est-à-dire de la qualité, de la dimension économique, de l'efficacité et de l'élimination des doubles emplois, des surenchères et des gaspillages en matière d'investissement. Cette importance est d'autant plus grande que les investissements engagent et déterminent l'avenir. Comme l'a souligné P. Massé, "investir, c'est en quelque manière figer" (1). La plupart des investissements étant de plus en plus coûteux, l'engagement qu'ils impliquent est de plus en plus contraignant.
De plus, comme il a été rappelé, certains investissements compromettent le milieu de vie, c'est-à-dire la fin ultime de toute politique de développement : le progrès humain. Des voix autorisées considèrent ces investissements comme de plus en plus nombreux (2). En outre, il est évident que, dans la mesure même où elle devient plus rationnelle et se rapproche de l'optimum, la politique d'investissement - qu'il s'agisse d'infrastructures ou d'équipements directement productifs - peut économiser des moyens financiers dans une mesure substantielle. Par exemple, le coût d'une politique préventive de protection de la nature et de limitation sinon de suppression des nuisances peut être beaucoup moindre que celui de la reconstitution de l'environnement dégradé. La pollution provoquée par maintes industries peut être souvent réduite moyennant des investissements relativement peu coûteux.

Enfin, la formation d'une Communauté européenne implique la recherche d'un développement équilibré non seulement des pays mais encore des régions, c'est-à-dire un appui spécial à la reconversion des zones attardées ou affaiblies.

../..

---

(1) "Le Choix des Investissements" (P. Massé) - Ed. Dunod, Paris.

(2) Cfr. notamment à ce sujet, outre les auteurs déjà cités : "Le Jugement dernier" (Gordon Rattray Taylor), Ed. Calmann-Levy et "Réflexions au bord du gouffre" (G. Picht) Ed. Laffont.

c) A cet égard, qu'en est-il aujourd'hui ? Le bilan est plutôt décevant en regard de ce qui serait possible et souhaitable. Revenant au Tableau II ci-avant, nous constatons d'abord que le niveau de formation brute de capital fixe dans les administrations publiques par rapport à la F.B.C.F. et au P.N.B. diffère assez sensiblement d'un pays à l'autre. Ce niveau a été relativement le plus bas en Italie et il y a diminué vers la fin de la période. Il a été plus élevé aux Pays-Bas et en Allemagne. Or, des disparités d'infrastructure influencent les conditions de concurrence et d'implantation d'entreprises. Les régions dont l'équipement économique, social et socio-culturel est le plus développé, présentent, en général, plus d'attrait aux yeux des entreprises et des travailleurs, eu égard aux "économies externes" ainsi créées. Les entreprises sont attirées par les facilités que procure une bonne infrastructure. Les travailleurs le sont par la disposition de logements adéquats, d'écoles, d'hôpitaux, de facilités de transport, de facultés de sport et de divertissements.

Toutefois, les concentrations économiques ou urbaines trop denses provoquent, en revanche, des coûts externes parfois si élevés qu'ils contrebalancent ces économies externes. C'est notamment pourquoi les pouvoirs publics (l'Etat central ou les collectivités régionales ou locales) parsèment leur territoire de zones industrielles plus ou moins bien équipées, au prix de dépenses importantes. La création de telles zones de même que l'octroi de subsides et de facilités diverses aux entreprises qui s'y implantent, deviennent les instruments privilégiés de la politique régionale. Souvent, les subventions directes accordées sous forme de primes en capital ou de bonifications d'intérêt sont complétées par une gamme de subventions ou d'avantages indirects difficiles à évaluer et donc à comparer.

Insuffisamment coordonnée, ces instruments sont souvent utilisés de façon concurrentielle pour attirer les investisseurs. Il n'est pas douteux que pareille surenchère entre les pays, les régions, voire les communes, renchérit ce que paie la collectivité pour réaliser un volume déterminé d'investissements.

De plus, eu égard au temps qu'il faut pour aménager une infrastructure, beaucoup de zones industrielles ont été préparées dans l'expectative d'investisseurs potentiels. Souvent, ces zones sont devenues des "Fehlinvestitionen", peu ou même aucune entreprise ne s'y établissant. Il est obvie que cette multiplication d'initiatives, isolément louables mais disparates et non coordonnées, est coûteuse et inefficace. Il en est d'autant plus ainsi que la création de ces zones n'est qu'occasionnellement subordonnée à des critères satisfaisants de rationalité économique. Par exemple, les entreprises nouvelles, occupant des surfaces importantes mais peu de travailleurs, ne sont pas toujours implantées dans les régions les moins peuplées. En revanche, des industries polluantes et à haute intensité de capital sont installées dans des régions de population dense, où les forces de travail sont abondantes. Cependant, de telles implantations sont fréquemment encouragées par des subventions directes et indirectes qui allègent les coûts de production des entreprises et leur confèrent ainsi un avantage concurrentiel par rapport à d'autres firmes du secteur. A la limite, les nouveaux investissements encouragés par les pouvoirs publics peuvent aller jusqu'à créer, parfois, faute d'une coordination suffisante, des surcapacités de production de nature à susciter un effondrement des prix. Dans ce cas, les dépenses de la collectivité, loin d'augmenter la productivité économique, provoquent des gaspillages et créent des difficultés industrielles susceptibles d'engendrer des heurts sociaux.

d) Prévisions pour 1975

Les disparités d'effort des Etats membres de la Communauté en cette matière apparaissent également dans les prévisions pour 1975. Les pourcentages de l'investissement public, par rapport au P. N. B., sont les plus faibles pour l'Italie et la France. L'Italie se maintient au même niveau (2, 6% du P. N. B.) que le taux moyen pour la période de 1961/1970. C'est également le cas pour l'Allemagne mais à un niveau notablement plus élevé (4, 2%). Les autres pays de la C. E. E. prévoient un accroissement du taux d'investissement public de l'ordre de 0, 5% pour la France (de 3, 2 à 3, 7%), de 0, 8% pour les Pays-Bas (de 4, 8 à 5, 6%), de 1, 4% pour la Belgique (de 2, 8% à 4, 2%).

D'après ces données, si les choses demeurent ce qu'elles sont, l'Italie et la France pourraient demeurer en retrait par rapport aux autres pays de la C. E. E. Cependant, un accroissement des besoins d'infrastructure est prévisible, aussi bien dans le secteur social et de l'enseignement que dans le domaine économique (ports, voies navigables, routes, pipe-lines, aérodromes, zones industrielles, recherche scientifique appliquée) et, en matière d'environnement (programmes écologiques et anti-pollution).

III. L'environnement

Nous avons suggéré d'introduire, par priorité, le souci de l'environnement dans la conception des programmes d'équipement collectif.

La population du globe s'accroît à un rythme tel (1) qu'une pression de plus en plus forte est exercée sur la nature et sur le milieu de vie (2). La terre n'est pas sans limites et ses ressources naturelles ne sont pas inépuisables. Laissée aux seules forces du marché ou gérée par des pouvoirs publics plus soucieux de production ou de puissance que d'amélioration de la qualité de la vie, la société industrielle ou post-industrielle tendrait à gaspiller ces ressources non renouvelables et à exploiter trop inconsidérément les autres.
Il a été mis en relief que les recherches scientifiques et les applications économiques déclenchées pour obtenir des résultats à court terme ne tiennent pas assez compte des incidences à long terme.
C'est ainsi que le physicien Rabi (Prix Nobel) a souligné que la science se "balkanise" sous l'influence des spécialisations. Il constate que l'appareil géant de la recherche est morcelé en cellules hyperspécialisées qui deviennent incapables d'appréhender et de prévoir comment leurs découvertes s'intégreront dans les autres et quelles seront leurs conséquences primaires et secondaires.
Ainsi en est-il également de maintes initiatives économiques d'origine publique ou privée.

---

(1) Beaucoup de "futuristes" ou de "prospectivistes" estiment que la population mondiale pourrait se situer entre 5, 5 et 7 milliards d'individus vers l'an 2000 ; soit le double de la population actuelle. Certains avancent que quelque 20% de cette dernière population serait déjà sous-alimentée et que quelque 60% souffre déjà de carences alimentaires. Or, il est peu probable que l'explosion démographique que nous vivons puisse être enrayée rapidement même au prix d'un effort gigantesque dans les pays en voie de développement.

(2) Des biologistes considèrent que la terre est déjà surpeuplée, compte tenu des ressources qu'elle peut nous offrir et du mode de vie que nous sommes en droit d'exiger (Cfr. notamment P.R. et A.H. Ehrlich, "Population ressources et environnement" in "Dialogue", 1971, n° 3).

Déjà, par exemple, on s'occupe d'extraire des minerais rares du fond des océans, souvent sans étudier suffisamment les répercussions possibles d'une telle extraction sur la faune et la flore marines (1). Dans certaines régions, l'utilisation, voire la destruction de la nature deviennent telles que des forêts, landes, maquis et autres habitats naturels disparaissent parfois à tout jamais (2). Pratiquées abusivement, la pêche et la chasse compromettent la survie de nombreuses espèces. La disparition d'espèces et de leur habitat ampute notre capital génétique et biologique tout en suscitant des déséquilibres multiples, souvent aussi nuisibles qu'insoupçonnés (3).

L'homme a besoin d'horizon. En raison d'hyperconcentrations, l'espace dont il dispose pour son habitat, son travail et son transport se rétrécit dans maintes régions. Parallèlement à cet entassement, des activités et des habitations sont essaimées sur de nouvelles parties du territoire, au détriment des espaces verts, des sites et du paysage. Cette consommation inconsidérée ou anarchique de la nature et de l'espace pose d'énormes problèmes de protection ou de reconstitution de l'environnement et du milieu de vie, d'aménagement du territoire ainsi que de communications et de transports.

De plus, les résidus industriels, les produits polluants et la dégradation de la biosphère tendent à susciter d'autres pénuries, notamment en eau pure, en air pur et en aliments biologiquement sains. Des ressources ou des éléments naturels autrefois gratuits acquièrent une valeur commerciale en raison de leur rareté croissante. De nouveaux investissements deviennent nécessaires pour purifier l'air et l'eau. Cette dégradation ou cette raréfaction des ressources naturelles devrait conduire, pensons-nous, à une revision fondamentale de concepts économiques ou politiques qui ont acquis, dans de larges couches de l'opinion, la portée d'idées reçues.

---

(1) Cfr. notamment "S.O.S. Environnement" - Le Courrier de l'Unesco, juillet 1971, p. 2

(2) Phénomènes de la "désertisation" ou da la "latérisation".

(3) Cfr. notamment, "Un premier programme pour l'environnement 2000" - Revue de l'aménagement du territoire (numéro hors série, p. 14).

C'est ainsi que l'accroissement quantitatif des biens et services, calculé par les comptabilités nationales, est encore souvent considéré comme une mesure du progrès. Cependant, la production ou la consommation par habitant ne sont pas de bons indicateurs du bien-être puisqu'elles ne tiennent pas compte des aspects qualitatifs et, singulièrement, de l'environnement et du milieu de vie.
Bertrand de Jouvenel (1) a montré que la relation peut même être inverse. Par exemple, la navette - surtout durable - entre les lieux d'habitation et de travail n'est-elle pas plutôt une peine qu'une satisfaction ? Les comptabilités nationales rangent néanmoins ces transports dans le volume total de la consommation, les considérant comme indicateur de progrès alors qu'ils reflètent une régression du bien-être.
D'une part, ces comptabilités ne tiennent pas compte des effets externes de la production et de la consommation des biens et services. De tels effets externes (ou "externalités") apparaissent lorsque l'activité d'un agent économique en affecte d'autres sans être intégrée dans le calcul économique. Or, si ces effets peuvent amener des avantages (ou "économies externes"), ils peuvent aussi provoquer des désavantages (ou "déséconomies externes"). C'est le cas pour les nuisances de toutes natures que le développement des nations industrielles tend à engendrer, à moins qu'il n'y soit porté remède.
Le traditionalisme des comptabilités et des calculs économiques courants n'est pas sans incidence - loin de là - sur les politiques de développement et sur les positions des partis et des groupes qui les inspirent. Au contraire, il les déforme et freine ainsi la recherche d'une utilisation optimale des ressources.

---

(1) B. de Jouvenel : Arcadie, Essais pour le mieux vivre futurable. Sedeis - Paris 1968.

Le problème n'a pas échappé à certains économistes. Dès 1920, Pigou l'évoquait (1). Plus récemment, maints "futuristes" et des instituts ou groupes de recherches de plus en plus nombreux s'en sont préoccupés. Toutefois, jusqu'à présent, sauf quelques applications, ces préoccupations n'ont guère conduit à une véritable politique de l'environnement, encadrant et orientant les décisions d'investissements tant d'infrastructure que directement productifs.

Sans aller jusqu'à pousser des cris d'alarme (2), il faut constater l'aggravation menaçante des inconvénients de l'absence d'une telle politique. L'économie est souvent développée aujourd'hui au détriment de la nature ainsi que du milieu et de la qualité de la vie. La recherche d'un équilibre entre le niveau et la qualité de la vie devrait donc devenir la préoccupation centrale des politiques économiques, industrielles et sociales, et ce au niveau international, national, régional et local. La nécessité, énoncée liminairement, d'une solidarité et d'une coopération internationale dans ces domaines apparaîtra mieux à la lumière d'un bref rappel de certains poblèmes posés par la pollution de l'eau et de l'air ainsi que par l'utilisation des sols et de l'espace.

IV. La Pollution

L'opinion publique des nations industrielles prend conscience des nuisances et de la pollution parce que leurs effets deviennent de plus en plus apparents.

---

(1) "Economics of Welfare" , London 1920.

(2) Tel Gordon Rattray Taylor (op. cité) : "Le Jugement dernier peut arriver demain".

a) L'eau subit des altérations de plus en plus nuisibles. Les océans sont le réceptacle final de résidus industriels, urbains et agricoles. Il a été estimé (1) que trois à cinq millions de tonnes d'hydrocarbures sont rejetées chaque année dans les mers par les navires pétroliers. Il faut y ajouter les rejets des autres navires (nettoyage des réservoirs et des soutes), les déversements naturels, le pétrole perdu lors des accidents (naufrages, avaries, forages sous-marins, fuites ou ruptures de conduites), celui qui est récolté par les pluies dans l'atmosphère et rejeté dans les océans (produits non brûlés provenant des cheminées industrielles et des voitures automobiles) (2) - (3). Dans la navigation intérieure, il est usuel de déverser les résidus d'hydrocarbures dans les cours d'eau. La pollution provenant des égoûts domestiques et des eaux résiduelles de l'industrie est tout aussi apparente. Des lacs, des fleuves et des rivières ne diffèrent plus guère d'égoûts à ciel ouvert. Beaucoup d'industries utilisent d'énormes quantités d'eau dont elles rejettent, souvent polluée ou à haute température, la partie qui n'est pas consommée. L'agriculture a pris place parmi les agents de pollution, notamment par l'utilisation abondante de pesticides, d'herbicides et d'engrais chimiques. Certains de ceux-ci ainsi que de multiples autres

---

(1) Cfr. J.A. Ternisien "Précis général des nuisances", Environnement et Nuisances, Paris 1971, p. 94 et ss.

(2) Cfr. à ce sujet l'étude de l'"Ocean American Shipping Services" (cité par "Entreprise", n° 856 - 9 février 1972 (p. 55).

(3) D'après la revue belge "L'Homme et la Nature" (n° 1 - 1971), les laboratoires océaniques anglais ont établi que la mer du Nord est dès à présent polluée de manière grave dans des zones de plus en plus larges.

produits refluent dans les eaux (1). L'usage des détergents, provoquant l'apparition de mousse sur les cours d'eau en aval des grandes agglomérations ou des usines, s'étend dans tous les pays industriels. La pollution thermique par les eaux de refroidissement des centrales énergétiques devient préoccupante. Les chaleurs dégagées sont telles que les limites de températures compatibles avec la vie aquatique peuvent être rapidement atteintes lorsqu'il s'agit de très grandes unités.

En évoquant ces altérations de l'eau, nous ne prétendons pas juger de l'ampleur et de la gravité du problème. Nous constatons seulement qu'un patrimoine naturel précieux est ainsi endommagé. De plus, nous puisons souvent inconsidérément dans les réserves d'eau profonde, ce qui aurait déjà provoqué des assèchements inquiétants.

Or, les besoins en eau pure croissent et croîtront rapidement. Sa consommation tend à augmenter sous l'influence de l'expansion de la population ainsi que de l'évolution du mode de vie, du degré d'urbanisation et de l'industrie.

---

(1) D'après G. R. Taylor (op. cit. p. 102-103 et 104) :
"Nous passons notre temps à déverser dans les océans ou dans les fleuves qui y aboutissent, des milliers de produits, dont les effets biologiques sont la plupart du temps inconnus. Cela comprend les produits pétroliers, les déchets de la chimie, les métaux lourds, des produits de nettoyage à sec, des résidus radio-actifs, des gaz de guerre chimique et des vésicants, des détergents, des pesticides et d'innombrables autres groupes de substances. En fait, à peu près tout ce que nous jetons sous forme liquide arrive à la mer, avec l'exception des quelques rares choses qui se décomposent rapidement, cependant que beaucoup de ce que nous lançons dans l'air finit aussi par retomber dans la mer. On estime à un demi-million le nombre des diverses substances que nous ajoutons maintenant à la mer, et dans l'immense majorité des cas nous n'avons pas la moindre idée de leur effet, étant donné qu'on a jamais cherché à le connaître." "Un péril bien plus grave encore pourrait être celui des déchets radio-actifs. Nous en sommes déjà au point que de la radio-activité en quantités détectables se retrouve dans un tonneau d'eau de mer prélevé en n'importe quel point du globe. E. D. Goldberg l'a annoncé en 1968 à la réunion de l'A. A. A. S. (American Association for Advancement of Sciences) : "On trouve des substances radio-actives dans tous les océans et dans tous les organismes de la biosphère marine."
De nombreux autres auteurs ont formulé des observations analogues: cfr. notamment L. Gérardin (op. cit.) p. 62 et suivantes.

Dans maints pays, dont la Belgique, une tendance à la pénurie d'eau douce pure apparaît déjà. Dès lors, l'eau pourrait devenir un bien de consommation et un facteur de production relativement chers (1). C'est pourquoi, il faudrait définir et appliquer les politiques nécessaires pour protéger les ressources en eau, combattre sa pollution et veiller à son utilisation optimale.

Des initiatives régionales ou nationales ne peuvent suffire dans ce domaine. L'eau pure étant inégalement répartie, on aboutirait ainsi à des gaspillages là où elle est abondante, au détriment des zones de pénurie. D'autre part, la pollution ne connaissant pas de frontières, une politique et une action communautaires, d'abord, et mondiales, ensuite, sont indispensables. Il en est ainsi aussi bien pour l'eau de mer que pour l'eau douce.

b) Il a été estimé que la concentration de dioxyde de carbone dans l'atmosphère, qui était de l'ordre de 290 parts par million, il y a un siècle, pourrait augmenter jusqu'à 375 à 400 parts vers l'an 2000 (2). Quant aux combustions, elles provoquent l'émission de particules fines, de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote, d'oxydes de carbone (3). Il s'y ajoute une émission massive de poussières, de composés soufrés comme l'anhydride sulfurique, d'acide d'azote, de composés organiques et de fluorures provenant de certaines industries ou de l'incinération des déchets.

---

(1) Certains estiment que les besoins en eau auront doublé d'ici vingt ans et que les usines à eau (par dessalement de l'eau de mer) ne suffiront pas, à moins d'investissements immenses, à combler les pénuries qu'ils prévoient.

(2) C. Starr "Energy and Power", Scientific American, September 1971 p. 43.

(3) Le charbon, le fluel et l'essence étant plus polluants, par leur composition que le gaz naturel, certaines villes américaines, comme L. Angeles Chicago et New York, ont créé des centres communaux de contrôle en vue d'obliger certains utilisateurs de charbon ou d'huile lourde à passer au gaz naturel, lorsque le taux de pollution atmosphérique devenait trop élévé. Dans d'autres pays comme la Gr. Bretagne, des zones "sans fumée" ont été decrétées (par le "Clean Air Act" de '56). De telles mesures ont eu d'excellents résultats mais elles demeurent disparates et partielles.

La circulation, en expansion continue, des véhicules automobiles contribue à la pollution de l'air en oxydes de carbone, en composés organiques, en oxydes d'azote et en fumée, voire de surcroît, en résidus d'additifs nuisibles. Les avions supersoniques, de plus en plus nombreux, aggravent de leur côté, la pollution phonique et celle de l'air.
Enfin, il convient d'être attentif aux retombées non seulement de particules radio-actives mais aussi de plomb, de cadmium, de zinc, de mercure et, demain, d'autres métaux dont l'usage se développe (1).
Ces nuisances sont jugées à ce point alarmantes que l'ancien Secrétaire Général des Nations Unies, U Thant, a lancé un appel pour faire face à ce qu'il a appelé: "un suicide collectif plus lent mais tout aussi implacable qu'une guerre". En effet, une action internationale serait nécessaire tant pour mesurer scientifiquement la situation et les dangers que pour parer à ceux-ci.

c) Les sols sont intoxiqués notamment par l'emploi abusif de certains engrais ou pesticides de synthèse et par les retombées de déchets provenant de l'air. Il est de plus craint que le cycle alimentaire soit menacé par des substances nocives, telles que le mercure, le plomb, le cadmium, le D. D. T. et d'autres composés chimiques.
D'autre part, l'expansion des articles vendus "emballage perdu" ou "prêts à jeter" suscite une prolifération de résidus et déchets dont beaucoup ne sont pas détruits voire biodégradables (2).
Les produits du sol étant souvent exportés et la circulation des personnes se généralisant par delà les frontières, sa protection n'intéresse pas seulement les gouvernements nationaux. Elle doit aussi être assurée au niveau international.

---

(1) Cfr. notamment à ce sujet : G. R. Taylor (op. cit.) chapitre "Expirez, n'inspirez pas !".

(2) Il a été calculé à ce sujet que la prolifération des résidus croît au rythme géométrique de plus de 10% par an.

V. L'utilisation de l'espace

L'évolution démographique et industrielle amenuise l'espace libre dans la Communauté, singulièrement dans les régions à population dense où les activités et les infrastructures sont, en général, les plus concentrées. L'accumulation d'usines, de bâtiments, de terrils, de routes, de conduites ou de câbles, plus ou moins récents ou archaïques, procède d'une évolution survenue tantôt graduellement, tantôt par à coups, mais généralement sans unité de conception. Certaines zones, naguère actives, deviennent ou demeurent défigurées bien que de nouvelles industries y aient supplanté que partiellement celles tombées en désuétude. En effet, l'intervention publique dans l'utilisation de l'espace et l'aménagement du territoire est relativement récente et, en général, encore dispersée, cloisonnée et insuffisante. Depuis la dernière guerre mondiale, les préoccupations légitimes d'équilibre régional du développement et le souci de créer du travail à proximité des zones les plus habitées, se sont traduits par un essaimage désordonné d'infrastructures et d'activités économiques. Dans certaines régions, de nombreuses communes possèdent ou préparent des zones d'accueil pour l'industrie. La dispersion de ces initiatives est très coûteuse car il en découle une multiplication des dépenses d'investissement (1). De plus, pareille dispersion fait utiliser plus d'espace que n'en nécessiterait la reconversion ou l'utilisation optimale des surfaces déjà construites et elle dénature les paysages. Dans certaines régions très industrialisées, des zones forestières ou agricoles ressemblent ainsi progressivement à de grandes agglomérations encore trouées d'espaces verts. Dans d'autres, les sites naturels sont entrecoupés de routes,

(1) Cfr. notamment à ce sujet A. Marchal -"Systèmes et Structures Economiques" - p. 670 - 4e. édition - P. U. F. 1969. :
"...la politique de développement régional - et c'est le premier point - si elle veut être efficace ne doit pas se borner à saupoudrer toute l'étendue régionale de subventions éparpillées au gré du besoin ou des influences. Une telle politique n'aboutirait qu'à engloutir sans profit des sommes énormes. En second lieu des pôles de croissance doivent être implantés grâce à l'encouragement des pouvoirs publics."

chemins de fer, canaux, usines ou maisons, souvent sans égard aux conséquences écologiques de ces investissements et sans recherche d'une architecture d'ensemble.
Outre les inconvénients esthétiques de cette évolution, des socio-psychologiques soulignent que l'espace morcelé n'a plus, pour les hommes, la même vertu apaisante que de vastes étendues, protégées des bruits et des fracas, où l'oeil peut s'étendre. Paradoxalement, cette aspiration aux espaces calmes conduit à leur destruction, en relation avec l'accroissement du niveau de vie, le développement des loisirs et l'entassement urbain. En effet, des citadins de plus en plus nombreux s'établissement aux ceintures des villes ou installent, au dehors, des résidences secondaires. Le processus de consommation de la nature et de destruction des sites s'en trouve accentué.

L'envahissement désordonné de l'espace aggrave aussi les problèmes de circulation entre les zones industrielles, entre l'habitation et le travail, entre l'habitation et les lieux de détente et de loisirs. Les encombrements et les accidents se multiplient, spécialement aux heures de pointe et en fin de semaine. D'autre part, les transports de marchandises deviennent plus coûteux, en raison notamment des temps d'arrêt, des accidents et des frais d'assurance accrus. Dans maints secteurs (par exemple, ceux où de nombreux points de vente ont été érigés), l'amélioration de la productivité au stade de la fabrication est annihilée par les coûts plus élevés de la distribution, au point de provoquer des hausses de prix.

Sans doute, les pouvoirs publics s'attachent-ils à intervenir, notamment par la création d'autoroutes qui évitent les villes, de carrefours à plusieurs niveaux, de ponts ou de tunnels. Souvent, toutefois, ces remèdes partiels n'ont qu'un effet temporaire et n'aboutissent qu'à déplacer les difficultés ou à en susciter d'autres.

Par exemple, des hyper-marchés et des centres d'achat sont installés à proximité des villes et des autoroutes. Ceci provoque de nouvelles utilisations d'espace, destructrices de sites ainsi que de nouvelles sources d'embouteillage ou d'encombrement des autoroutes. La saturation rapide de beaucoup d'infrastructures en est un indice.

Dans ces conditions, il n'est plus raisonnable d'espérer que des solutions partielles, marginales et disparates suffiront à résoudre correctement les problèmes posés par l'utilisation de l'espace.

Sans vouloir proposer ici de programmes spécifiques (1), nous suggérons de concevoir dorénavant les infrastructures et le développement dans le cadre d'une politique de l'espace tenant compte des aspects économiques, sociaux, esthétiques et humains. A cet égard, une première préoccupation majeure devrait être de limiter la consommation des espaces vacants et des sites naturels due à des implantations désordonnées.

Par exemple, au lieu d'installer des zones industrielles dans de multiples communes voisines, n'est-il pas préférable d'opter pour des zonings centraux ? Implantées judicieusement, de telles zones centrales pourraient devenir les pôles de développement de toute une région. Par l'élimination de doubles emplois et de suréquipement, le coût des investissements requis serait moins élevé que celui d'initiatives compartimentées et dispersées. De plus, l'implantation de telles zones pourrait être plus rationnelle, plus économique et plus sociale par un aménagement approprié, notamment de la circulation interne, des voies d'accès et des facilités nécessaires à leur viabilité.

---

(1) Des auteurs, des organismes ou des groupes en formulent: cfr. notamment Ph. Saint-Marc, op. cit., page 215 et suivantes; E. Goldsmith et R. Allen, rédacteurs du manifeste "A pledge for survival", publié par la revue britannique "The Ecologist" (diffusé avec l'approbation de membres éminents de la "Royal Society") ; à propos de la pollution: "Seven methods of anti-pollution Policy" -Pr. J. Pen, Economic quarterly review de l'"Amsterdam-Rotterdam Bank", mars 1971; J. Ternisien (op. cit.): travaux de l'O. M. S., de la Commission Economique pour l'Europe de l'O. N. U., du Conseil de l'Europe, de la Commission des Communautés, de l'O. C. D. E.

Dans un même ordre d'idées, certaines zones pourraient être spécialisées pour accueillir des industries particulières. Lorsque celles-ci sont polluantes, il serait moins coûteux d'y remédier par une action, voire par des installations communes.

Dans ce domaine, comme dans les autres que nous avons évoqués, une approche internationale paraît de plus en plus nécessaire (1). Sans doute, convient-il de la concilier avec les aspirations régionalistes puissantes qui se manifestent en Europe occidentale. Mais, cela n'empêche qu'il faut regrouper, à des niveaux politiques supérieurs, les fonctions d'aménagement du territoire, de sauvegarde du milieu naturel et de la qualité de la vie ainsi que d'élaboration des plans de développement. D'autre part, les choix politiques ne peuvent s'improviser : "une préparation technique rigoureuse doit les précéder pour clarifier les options, les quantifier et mesurer leurs multiples implications. L'institution technique compétente doit s'assurer des concours scientifiques de valeur incontestable et travailler avec rigueur" (2).

VI. Le financement des infrastructures

a) Un objectif majeur : la limitation des coûts par l'optimalisation des dépenses.

Ce financement pose un problème non seulement d'allocation des ressources publiques et de niveau des dépenses publiques totales par rapport au P. N. B., mais aussi d'utilisation optimale des deniers publics.

---

(1) Une conférence internationale sur l'environnement humain sera réunie à Stockholm, en juin 1972, à l'initiative de l'O. N. U. - Les pays membres ont été invités à y présenter des rapports.

(2) Cfr. notamment à ce sujet H. Simonet : "La Gauche et la Société industrielle", Ed. Marabout, Paris et Verviers (p. 106 et suivantes).

La proportion des dépenses publiques dans le P.N.B. a cru récemment dans tous les pays de la Communauté :

Année	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxembourg
1957	38, 3	38, 7	30, 2	39, 4	28, 7	30, 5
1967	42, 9	41, 3	36, 2	48, 0	39, 3	37, 6

Source : C.E.E. - "L'évolution des finances publiques dans les Etats membres de la Communauté Européenne de 1957 à 1966" - (1970-n°8).

Eu égard notamment au développement des responsabilités publiques, cette tendance se maintiendra probablement, en tous cas dans certains pays. En Belgique, par exemple, il est prévu que la proportion des dépenses publiques par rapport au P.N.B. passera de 40, 6% en 1968 à 47, 4% en 1985. Cette escalade des budgets conduit à porter une attention particulière à l'organisation, à l'efficacité et, dans un monde en mouvance rapide, à la capacité d'adaptation de l'administration. Mal affectées ou utilisées, les dépenses publiques auraient un coût social de plus en plus lourd et seraient jugées de moins en moins supportables.

En démocratie, ces aspects devraient avoir un impact politique croissant. Abstraction faite de toute idéologie, les citoyens, leurs mandataires, les organisations représentatives du secteur directement productif et du travail, les instituts de recherche et les groupes de pression ne seront-ils pas de plus en plus enclins à exiger des pouvoirs publics un usage optimal des ressources accrues qu'ils prélèveront ? Il semble permis de le présumer. En outre, il a été rappelé que les moyens de couvrir, sans désordre, les dépenses d'infrastructure étaient limités et qu'il fallait financer simultanément les équipements directement productifs nécessaires au développement.

Dans ces conditions, la recherche d'un usage optimal des ressources affectées aux infrastructures devrait devenir un objectif majeur, non seulement dans les intentions mais aussi dans la réalité des choses.

Pour se rapprocher de cet objectif, en le conciliant avec celui de la sauvegarde de la nature et du milieu de vie, des revisions et des innovations sont nécessaires sur plusieurs plans.

1) Tout d'abord, il convient de redéfinir et de clarifier les objectifs sociaux à long terme (1), les programmes et les politiques de développement ainsi que les moyens de les réaliser.

A cette fin, les avenirs et les options (possibles, prévisibles et préférables) devraient être préparés et étudiés par les administrations ou offices chargés d'établir ces programmes avec les concours scientifiques requis, notamment ceux de centres de prospective.

De tels travaux ont été entrepris dans certains pays.

De tels centres existent déjà. Il serait souhaitable de rassembler et de coordonner ces travaux et activités au départ d'organes communautaires.

D'autre part, les coûts et avantages, directs et indirects, des options ou des propositions devraient être appréciés plus rigoureusement qu'ils ne le sont souvent (2).

2) Alvin Toffler a écrit que "coupé du futur, le citoyen devient un eunuque politique". Il propose de "démocratiser les méthodes en allant au peuple". Pour associer celui-ci aux choix nécessaires quant à l'avenir, il suggère de créer des "assemblées pour l'avenir de la société".

---

(1) Notamment, par la revision, suggérée ci-avant, des méthodes traditionnelles de comptabilité nationale et de calcul économique, en instaurant des mesures du bien être au moyen d'indicateurs appropriés.

(2) A défaut d'une telle rigueur, les charges financières se révèlent fréquemment beaucoup plus lourdes que prévu en raccourci, ce qui compromet les possibilités d'action future.

Ces assemblées seraient représentatives d'entités non seulement géographiques mais aussi sociales : l'industrie, le monde du travail, les équipes et les communautés intellectuelles, les arts, les femmes, les groupes ethniques et religieux, les étudiants (1). Leur travail serait préparé par des équipes de techniciens en vue de présenter des alternatives possibles et d'orienter les choix, notamment des coûts. Bien qu'une telle proposition puisse paraître, à première vue, irréaliste, au regard du fonctionnement actuel des régimes démocratiques, des procédures ou des organes, soit de consultation de certains de ces milieux, soit de concertation de la politique de développement, existent dans les pays de la Communauté ainsi qu'au niveau de celle-ci. Toutefois, leurs compétences diffèrent et leurs travaux sont souvent confinés aux projets ou programmes à court et à moyen terme. Il serait possible et souhaitable d'introduire une nouvelle dimension : celle de la prospective, parmi les attributions de ces organes de consultation ou de concertation (2), d'en harmoniser les statuts, de les rendre aussi représentatifs que possible des régions et des éléments constitutifs du corps social ainsi que d'améliorer la préparation scientifique de leurs travaux.

3) Les révolutions scientifiques, technologiques et industrielles ont contraint l'humanité à assumer la responsabilité de son avenir, parce qu'elle est dorénavant en mesure de le façonner et parce que ces révolutions la menacent autant qu'elles peuvent lui être bénéfiques.

---

(1) Dans son esprit, des assemblées, dont les participants seraient constamment renouvelés, serviraient au corps social à la fois de jury des grandes options politiques et de conseillers pour le futur.

(2) Comme l'écrit L. Gérardin ("Les Futurs Possibles") - Hachette 1971, p. 162 : "Bien sûr, la prospective n'est pas la planification. Mais les deux forment un tout : la première débouche tout naturellement sur la seconde".

Mais sa vision, son comportement, ses méthodes et ses institutions n'ont guère été adaptées à cette situation nouvelle il est vrai dans son histoire.
L'Europe, comme le monde, est encore divisée en parcelles plus ou moins autonomes, aux préoccupations et aux politiques souvent particularistes, compartimentées et disparates, voire contradictoires ou antagonistes.
A l'exception de quelques cas d'action et de coordination communautaires, les problèmes d'infrastructure continuent à être abordés à des niveaux et dans des optiques trop exclusivement nationalistes voire régionalistes ou localistes. Nous avons constaté qu'il en découle des insuffisances, des charges additionnelles et des gaspillages en raison notamment de doubles emplois, de surenchères et de dimensions inadéquates.

La politique portuaire pratiquée en Europe en est une illustration parmi d'autres. La plupart des ports sont équipés pour le trafic des "containers", ce qui provoque une sous-utilisation des installations. Certains d'entre eux entrent en concurrence pour accueillir des navires de tonnages de plus en plus importants de sorte que des investissements antérieurs coûteux perdent leur utilité avant leur amortissement normal.
De nombreux cas de même nature pourraient être cités par exemple, dans le domaine des "pipe lines" et dans les pays qui pratiquent la compensation, régionale ou locale, des dépenses d'infrastructure sans l'intégrer dans un plan d'ensemble à long terme préparé scientifiquement et coordonné avec les projets des nations voisines.

4) Une même insuffisance de prospective, accentuée par la limitation des moyens financiers, conduit à installer des infrastructures d'une dimension inadéquate ou d'une conception trop traditionnelle. Aussi celles-ci sont-elles souvent dépassées rapidement par l'évolution technique, économique, sociale, culturelle ou sociologique. C'est le cas, par exemple, en matière de liaisons fluviales, routières, ferroviaires et aériennes ou encore pour des universités, des écoles professionnelles et des hôpitaux.

De fausses économies de coûts, qui aboutissent en réalité à des pertes, s'ajoutent ainsi aux gaspillages découlant de la dispersion des initiatives et d'une insuffisance de concertation et de coordination (1).

5) Le souci de désinvestir à temps permettrait des économies et des recettes additionnelles. Les infrastructures devenues inutiles devraient être supprimées, reconverties ou vendues. C'est notamment le cas pour des champs d'aviation ou des terrains militaires désaffectés, des zones industrielles peu ou mal utilisées ainsi que des bâtiments inoccupés, vétustes ou inadaptés. Dans la mesure où de tels désinvestissements permettent la récupération de ressources et la réduction de dépenses de fonctionnement, des équipements nouveaux pourraient être mis en place sans charges complémentaires.

6) L'échelonnement des investissements publics n'est pas non plus sans conséquence du point de vue qui nous occupe. Par leur effet multiplicateur, ces investissements stimulent l'expansion. Ils produisent de l'emploi, des revenus aux nations et des recettes aux pouvoirs publics. C'est pourquoi, la politique d'investissement est utilisée comme instrument de la régulation de la conjoncture. Cependant, il importe, dans sa manipulation, d'être plus attentif qu'on ne l'est souvent à ses répercussions sur les coûts. En effet, ceux-ci peuvent être alourdis par le fractionnement ou par la remise de l'exécution des programmes.

---

(1) Il n'est pas sans intérêt d'évoquer, à cet égard, le principe de la maximalisation du gain social (cfr. R. H. Haveman, "The Economics of the Public Sector", New York-Londres-Toronto, p. 61). Selon ce principe, le secteur public devrait augmenter les impôts et les dépenses publiques aussi longtemps que l'utilité sociale marginale excède la désutilité sociale marginale due au transfert, par l'impôt, d'une unité monétaire du secteur privé au secteur public. D'autre part, l'allocation des dépenses publiques aux diverses catégories de dépenses et de programmes devrait, selon un raisonnement analogue, aboutir à l'égalisation de l'utilité marginale de l'unité monétaire dépensée pour chaque programme.

7) Pour comprimer le coût des infrastructures de même que pour en intégrer la conception dans une politique de développement axée sur la sauvegarde de l'environnement, du milieu de la vie et de la qualité de la vie, il faudrait redéfinir la finalité, les missions et souvent l'organisation des entreprises, des administrations et des services publics. Cette nécessité est aperçue et soulignée de plus en plus (1). Les missions de l'entreprise ne se ramènent plus à l'objectif de rentabilité mais englobent des éléments tels que la participation aux décisions et aux résultats, la satisfaction dans le travail, l'échelle des rémunérations, l'information, les responsabilités envers la communauté d'implantation ou le milieu environnant. Les hommes d'affaires sont amenés à construire et à diriger une organisation novatrice (2). Quant aux administrations et services publics, la recherche de l'efficacité, de la créativité et de la qualité des prestations tend à être, de plus en plus généralement revendiquée, en relation avec l'escalade des charges fiscales et parafiscales. D'autre part, les fonctionnaires ne considèrent plus la sécurité de l'emploi ou le service public comme des motifs de satisfaction suffisants.

L'une des voies de réforme possibles serait d'accentuer la décentralisation de certaines fonctions d'intérêt public, notamment en matière d'étude, de réalisation et de gestion des infrastructures. Des organes spécialisés sont plus souples et adaptables. Leurs interventions peuvent être plus rapides et moins coûteuses.

---

(1) Cfr. notamment B. Cazès, "Explorer l'Avenir" - "Informations et Documents", (p. 31) -Décembre 1971 ; H. Janne, "Le Temps du Changement" - Marabout, 1971 (p. 239 et ss.) : "Il faut avoir le courage ... d'imaginer des institutions collectives d'un type nouveau, conçu dans deux buts : d'une part, accepter loyalement la part fondée des critiques adressées aux services publics, et relatives à leurs coûts unitaires excessifs, à leurs déficits, à leur inefficience relative, à leur rigidité, au manque de contrôle et au traitement criticable des usagers ; d'autre part, en faire le terrain d'application d'une démocratie plus directe et plus participante.

(2) voir page suivante.

Leur financement peut être facilité par la personnalisation de leur mission. Si nécessaire, une rémunération de leurs services par les usagers peut être plus aisément prévue.

Un recours plus généralisé à de nouveaux instruments et méthodes paraît également recommandable ; par exemple, "le Planning, Programming, Budgeting System" (P. P. B. S.) (1) ou "Rationalisation des Choix Budgétaires (R. C. B.)" (2), les "Cost Benefit Analyses", l'usage des modèles économétriques (3), la méthode Delphi (4) et celle dite des scénarios.

En outre, une information systématique et objective de l'opinion, à l'intermédiaire notamment de la télévision, de la radio et de la presse, apparaît comme de plus en plus utile.

8) L'application, même progressive, des diverses mesures précitées, permettrait de limiter les dépenses publiques tant d'investissement que de fonctionnement. Elle contribuerait aussi, pensons-nous, à améliorer l'image des pouvoirs, des administrations et des services publics. Ce sont là des objectifs de première importance.

Les besoins et les moyens de financement

a) Les dépenses d'infrastructure vont croître dans les nations européennes

Dans les budgets publics, les dépenses d'infrastructure exercent et exerceront une pression de plus en plus forte eu égard notamment à la multiplication et au coût croissant des équipe-

suite p. préc. :

---

(2) Cfr. notamment à ce sujet : Peter Drucker, "La Grande Mutation" p. 69 et ss. - Ed. d'Organisation - Paris 1970.

---

(1) Né aux Etats-Unis et dont l'application a été entreprise en Europe.

(2) Dont l'application a commencé en France

(3) Tels, par exemple, que ceux utilisés par les économistes du Trésor américain, comportant des variations et les mesures de leurs conséquences

(4) Utilisée par la "Rand Corporation", qui consiste à recueillir des avis d'experts et à en dégager les conclusions.

ments ainsi qu'à la hausse des frais d'exploitation (1). Cette pression est liée à la rapidité d'évolution du progrès technique, du développement industriel, des revenus personnels et du mode de vie. La viabilité économique de beaucoup d'équipements tend à être de plus en plus brève tandis que leurs usagers deviennent de plus en plus exigeants. En outre, le coût de maints équipements collectifs est accentué par les poussées inflationnistes, puisque, schématiquement, les constructions et bâtiments sont, en fin de compte, du travail et des terrains. C'est notamment pourquoi nous avons insisté sur la nécessité d'optimaliser la politique d'infrastructure de manière à limiter les dépenses. Mais même en supposant possible de se rapprocher assez rapidement de cet objectif, il demeure que le volume des équipements à financer va croître substantiellement dans les années à venir. Les seules charges additionnelles d'une indispensable politique de sauvegarde de l'environnement et de la nature tendront à alourdir sensiblement les budgets publics. Cette évolution posera des problèmes d'autant plus ardus que les dépenses de transfert des pouvoirs publics au bénéfice direct des individus et des entreprises ont cru beaucoup plus que les débours d'intérêt collectif, à leur bénéfice indirect. Or, l'effet favorable de ces débours est moins facilement perçu ; ils sont donc moins populaires. D'autre part, les Gouvernements et les Parlements obtiennent plus facilement l'affectation des deniers publics à des fins nationales, régionales ou locales qu'à des projets à plus long terme d'intérêt international, même si ces derniers sont plus nécessaires.

b) Les dépenses d'infrastructure des pays de la Communauté pourraient être plus élevées que prévu.

Nous avons montré que de nouvelles dépenses de capital et de fonctionnement seront inéluctables en vue de sauvegarder l'environnement ainsi que d'aménager les territoires et l'espace.

---

(1) En relation notamment avec l'augmentation des rémunérations et la réduction du temps de travail.

La Suède projette, par exemple, d'y affecter de 8 à 10% de son produit national brut d'ici 1980. Les Etats-Unis situent cette affectation entre 5 et 6% (1).

Quant aux pays membres de la C.E.E., ils ne prévoient, en général, qu'une majoration de 2 à 3% (2). Or, les besoins ne sont pas moindre dans la Communauté que dans les autres pays cités. Il faut en déduire que le problème n'y est pas encore perçu avec la clarté désirable, voire que certains hésitent à le présenter dans toute son ampleur et son acuité en raison d'autres préoccupations. Il est permis de douter que cette position puisse être maintenue.

c) Les problèmes de financement ne pourront probablement pas être résolus par les voies habituelles.

Des dépenses supplémentaires apparaissant ainsi comme inéluctables, il faut se demander comment les financer. Globalement, elles doivent être couvertes par la fiscalité, par l'épargne ou par le crédit, interne ou externe (3).

1°) Le crédit ne peut être considéré que comme un appoint occasionnel et marginal.

Indiquons d'emblée que le recours à l'endettement à court terme ne peut, à notre avis, être considéré que comme un appoint, occasionnel et marginal, pour financer les investissements et, "à fortiori" les dépenses publiques courantes. Admettre le contraire, dans des pays économiquement et techniquement développés, serait accepter qu'une inflation par des injections monétaires continues, se superpose aux diverses formes d'une inflation par les coûts, déjà difficilement supportable sans désordre.

---

(1) Cfr. notamment : "La Tribune d'Allemagne" (n° 16), décembre 1971, p. 8

(2) D'après les services de la Commission.

(3) Dans la mesure où le prix des services rendus n'est pas payé par les usagers, comme il est possible de le prévoir dans certains cas.

Restent la fiscalité et l'épargne.

2°) Les fondements et l'application de la fiscalité devraient être revus.

Les frontières de la fiscalité ne sont pas indéfiniment extensibles. En matière d'impôt personnel, les contribuables s'insurgent, l'"assiette fiscale" se dérobe, les capitaux sont exportés (1) et le coût des contrôles s'accroît lorsque certaines limites sont franchies. Les titulaires de revenus professionnels, qui considèrent le produit net de ceux-ci, s'efforcent de répercuter sur leurs employeurs à tout le moins une partie des suppléments d'impôt, à moins de devenir moins entreprenants ou productifs (2). Les excès fiscaux accentuent ainsi l'inflation par les coûts ou réduisent la productivité du système.

En matière d'impôt sur les sociétés et les entreprises, le dépassement de certains seuils compromet les facultés d'adaptation, d'innovation et de croissance. En effet, à moins de généraliser les interventions et les subsides publics, ces facultés dépendent finalement du "cash flow" net, après déduction des impôts.

Quant aux taxes dites indirectes, perçues à l'occasion de transferts de biens ou de services, elles sont supportées finalement, pour la plus grande part, par les consommateurs. Bien qu'elles doivent être différenciées pour des raisons sociales, leur majoration entraîne donc une augmentation du coût de la vie.

Dans ces conditions, il est douteux que l'accroissement des prélèvements fiscaux puisse résoudre, à lui seul, les problèmes de financement des infrastructures avec lesquels nous sommes confrontés.

---

(1) Notamment à l'intermédiaire des nombreux "hâvres fiscaux" qui subsistent dans le monde.

(2) L. Gérardin (op. cit., p. 207 et ss) évoque à ce sujet l'échec qu'il considère comme de plus en plus accusé, du "modèle suédois". Il se demande si la vraie cause de cet échec n'est pas une réaction violente des cadres : "La Confédération suédoise des cadres intellectuels ont récemment réclamé 23% d'augmentation immédiate - Pour compenser l'inflation - Pour compenser aussi les augmentations nouvelles d'impôts (la Suède est le pays du monde où l'impôt direct est le plus lourd)."

Ceci ne veut pas dire que des améliorations et surtout des innovations ne doivent pas être étudiées. En effet, beaucoup de dispositifs fiscaux ont été conçus sur la base de situations aujourd'hui périmées ou en voie de l'être et, plus rarement, dans une optique prospective. Or, la revision de certaines conceptions fiscales et de leur application pourrait améliorer le rendement, l'acceptation et les effets favorables des impôts. En particulier, les mesures contre les fraudes et les évasions fiscales seraient renforcées par une concertation et une action internationales. En l'absence de celles-ci, les nations les plus vigilantes risquent d'être pénalisées par des fuites de capitaux ou par des déplacements de centres de profits ou d'initiatives (1). D'autre part, les méthodes d'établissement, de collecte et de contrôle des impôts devraient être mises en concordance avec les objectifs de la politique de développement et amendées en vue de réduire, notamment par des simplifications, les coûts de perception (2).

Par exemple, la fiscalité pourrait contribuer à la politique de sauvegarde du milieu de vie et d'amélioration de la qualité de la vie. En matière de pollution, un principe tend à être affirmé de plus en plus : "le pollueur doit devenir le payeur". L'application de ce principe peut revêtir de multiples modalités. Les particuliers, les services publics et les entreprises pourraient être contraints ou induits, notamment par des moyens fiscaux, à éviter les nuisances, les dégradations et les pollutions ou, à tout le moins, à les ramener à des proportions supportables (3).

---

(1) Il est bien connu que les entreprises plurinationales et celles qui ont des filiales à l'étranger, peuvent, par divers moyens souvent légaux, faire apparaître une partie de leurs profits là où le régime fiscal est le plus favorable. Il peut en être de même pour les multiples entreprises qui réalisent des opérations avec l'étranger.

(2) C'est une énorme tâche. Mais il devient indispensable de l'entreprendre. F. Bloch-Lainé a formulé à cet égard des suggestions particulièrement dignes d'intérêt (in "Pour une réforme de l'Entreprise", p. 127-Ed. du Seuil.)

(3) Ph. St. Marc (op. cit., p. 274 et ss.) propose une taxe sur les nuisances et sur l'utilisation des espaces verts ainsi qu'une "taxe biologique urbaine" (en vue de freiner les excès d'urbanisation). Il émet l'avis que, pour que les pollueurs cessent de polluer, les redevances de pollution devraient être au moins égales au coût de l'épuration.

Toutefois, à moins d'être harmonisées au niveau international, des mesures de cet ordre introduiraient des distorsions dans les conditions de concurrence et affecteraient tant les échanges commerciaux que les rapports de forces entre les entreprises des pays qui les adopteraient. En effet, de telles dispositions entraînent des charges additionnelles et des investissements non directement rentables, de nature à majorer les prix de revient (1).

Les pays qui mettraient en oeuvre isolément des mesures d'avant garde, dans un intérêt général, risqueraient donc d'affaiblir, du même coup, la position concurrentielle de leurs entreprises, c'est-à-dire de compromettre les niveaux d'emploi et de vie de leur population.

3°) Il faut préparer les transitions vers une nouvelle société.

Sur un plan plus général, le passage d'une société productiviste encore trop attachée aux aspects quantitatifs, à une société humaniste, aux objectifs plus qualitatifs, provoquera des bouleversements tels que les transitions doivent être étudiées et préparées. Des reconversions seront nécessaires en matière tant d'infrastructure que d'investissements directement productifs. Souvent, ces reconversions devront aller de pair. Or, beaucoup d'entreprises européennes ont une structure financière déjà trop faible et leur rentabilité nette est devenue trop marginale ou vulnérable pour qu'elles puissent se procurer assez de capitaux propres additionnels par autofinancement ou par les mécanismes traditionnels du marché financier. A moins de disposer de nouvelles facilités, ces entreprises ne seront guère en mesure de financer les reconversions désirables.

---

(1) Sans qu'il soit toujours possible ou souhaitable de répercuter ces majorations sur les prix.

D'autre part, il convient de préparer le développement ordonné des branches de l'industrie et des services dont le concours sera requis pour la sauvegarde de l'environnement, l'élimination des résidus, la réduction de la pollution, l'épuration de l'eau ou sa production. Outre les aides publiques directes, qui pourraient se révéler inévitables dans certains cas, il convient, dans ce domaine aussi, de rechercher l'optimalisation tant pour limiter les coûts collectifs que dans un souci d'efficacité. A cette fin, on peut songer, d'abord, à instituer un "fonds industriel européen" pour préparer la politique à suivre et pour orienter, par des incitants ou par des contributions financières, les décisions des entreprises dans un sens conforme aux objectifs prioritaires de cette politique (1). On peut encore étudier la création, au niveau de la C.E.E., d'un organe chargé de préparer une politique d'infrastructure et d'environnement ainsi que de contribuer à inspirer, à harmoniser et à coordonner les actions nationales et régionales dans ces domaines.
Pour faciliter et accélérer les conversions de l'industrie et des services, il faudrait aussi élargir le rôle et amplifier les moyens des sociétés ou instituts d'investissement ou de développement d'intérêt public qui existent dans plusieurs pays européens Ces sociétés ou instituts peuvent être particulièrement utiles pour appuyer les risques d'entreprise; leurs interventions comportent des effets multiplicateurs et leur politique peut aisément être alignée sur celle des pouvoirs publics. La nécessité, que nous avons soulignée, de créer une telle société d'investissement ou un tel institut au niveau européen, pour stimuler ou susciter les reconversions nécessaires semble également de plus en plus évidente, pour les mêmes motifs (2).

---

(1) Des mesures diverses ont été prises à cet égard à l'échelon national ou régional mais en ordre dispersé. La création d'un organe communautaire permettrait de renforcer, d'harmoniser et de coordonner ces mesures.

(2) Cfr. notamment "Le Financement de la Politique Industrielle en Europe", rapport au Congrès du Centre Européen de l'Entreprise publique (CEEP), Rome, mai 1971 (L'Echo de la Bourse-3 juin 1971) et "Proposition de créer une société européenne d'investissement" (Revue de la Banque, Bruxelles 4 avril 1968-n°4). M. Petrilli, Président de l'I.R.I. a notamment formulé une suggestion analogue.

4°) Il est prudent de prévoir une insuffisance d'épargne en regard des besoins d'investissement et, dès lors, de s'attacher à trouver de nouveaux modes de financement.

Est-il prudent de prévoir qu'une épargne suffisante pourrait être mobilisée, par les moyens traditionnels, pour compléter le financement des besoins d'infrastructure et d'équipement ? Nous ne le pensons pas.

On sait que l'épargne peut provenir des administrations publiques, des entreprises ou des ménages.

Or, la formation d'une épargne importante par les administrations publiques n'est guère prévisible. En effet, sa constitution est freinée ou empêchée par de nombreux facteurs tels que l'extension de leurs tâches et de leurs besoins courants, les pressions en vue de transferts sociaux ou d'aides publiques, les frontières à l'extension de la fiscalité.

D'autre part, les facultés d'épargne nette des entreprises sont fonction de leurs marges de rentabilité. Or, si ces marges demeurent élevées dans certaines branches, elles deviennent, en revanche, minces et fluctuantes dans beaucoup d'autres. De plus, elles pourraient être rétrécies encore, dans de nombreux cas, par un "effet de ciseaux" provenant d'un accroissement des coûts de production parallèle (1) à un plafonnement des prix de vente (2). Il est douteux que ce rétrécissement puisse être toujours compensé par des innovations, par des améliorations de productivité ou par des économies externes ou d'échelle. En outre, beaucoup d'entreprises européenne ont financé leurs investissements par l'emprunt dans une proportion excessive plutôt que de majorer leurs fonds propres (3).

---

(1) Sous l'effet d'une tendance à la hausse des rémunérations et avantages sociaux (parallèle à une réduction du temps de travail), des impôts, des matières premières et de l'énergie, des dépenses prévisibles pour sauvegarder le milieu naturel ainsi que pour améliorer les conditions et la dignité du travail.

(2) En raison notamment de l'accentuation de la concurrence internationale et des impératifs de la politique des prix.

(3) En raison notamment des avantages fiscaux découlant du financement par l'emprunt ainsi que de la difficulté de se procurer des capitaux à risque.

Ces facteurs expliquent que l'Etat et les entreprises recourent déjà aujourd'hui, dans une large mesure, au financement externe pour assurer leurs investissements. Rien ne permet de prévoir qu'il pourrait en être autrement demain.

Quant à l'épargne des ménages, elle a atteint un niveau relativement élevé en Europe. Son expansion demeure possible en relation avec l'augmentation des revenus personnels et l'élargissement de leur répartition. Toutefois, sa formation pourrait aussi être freinée par plusieurs facteurs tels que l'érosion monétaire, l'extension des loisirs, la multiplication des biens et services disponibles, l'aspiration à plus de bien-être, les facilités offertes par le crédit personnel et le financement à tempérament.

Dans ces conditions, il est certes recommandable de mener une politique d'encouragement et de stimulation de l'épargne, notamment par des avantages fiscaux (1). Mais il est douteux que cela suffise à mobiliser les capitaux complémentaires requis par la montée des investissements d'infrastructure et directement productifs.

Dès lors, dans ce domaine aussi, il convient de chercher de nouvelles solutions. Parmi celles-ci, l'étude d'un système d'épargne légale pourrait être entreprise. En quoi pourrait consister, par exemple, un tel système ? (1). En complément aux impôts directs, des prélèvements seraient effectués sur certains revenus et versés à des comptes d'épargne productifs d'un faible intérêt. Les capitaux ainsi formés seraient affectés notamment, au financement des institutions d'intérêt public et des projets d'investissement prioritaires. Les comptes pourraient être convertis dans des proportions et conditions à déterminer, en actions ou en obligations (convertibles ou non) d'entreprises ou d'institutions d'intérêt communautaire. D'autres formes de mobilisation de ces comptes pourraient aussi être envisagées.

---

(1) Cette politique a eu, par exemple, des effets favorables en Allemagne.

(2) Cfr. rapport précité au Congrès du C.E.E.P. (mai 1971).

Sans doute, une telle suggestion de nature à rappeler des précédents d'épargne forcée, suscitera-t-elle des objections. Si nous croyons cependant devoir l'avancer, c'est parce qu'un diagnostic réaliste des perspectives d'épargne et d'investissement paraît conduire à un choix entre des options : inflation, hausse excessive des impôts, blocage du développement et des reconversions nécessaires ou recherche de solutions nouvelles, dont l'épargne légale. Parmi ces options, celle de l'épargne légale apparaîtra peut-être comme la moins contraignante (1).

VII. Considérations finales

En nous attachant à souligner les problèmes de conception, de politique et de financement, soulevés par les infrastructures et la protection de l'environnement dans la Communauté, nous n'avons nullement prétendu à l'originalité. Peut-être avons-nous contribué tout au plus à un éclairage partiel, au départ des données et des informations que nous avons pu rassembler.

Nous n'avons nullement, non plus, tenté de prédire l'avenir ni même suggéré de tendre à une telle prédiction. Partageant la conviction qu'il faut s'attacher à prévoir le futur avec réalisme, nous avons seulement voulu montrer quelques raisons de s'organiser pour y parvenir, quitte à remettre constamment en cause les hypothèses et les prévisions, à la lumière des évolutions constatées et des nouvelles tendances qui en découlent. N'importe-t-il pas, en effet, de créer les conditions propices à un acheminement conscient et préparé vers une société humaniste, en conciliant les objectifs de croissance avec ceux de la sauvegarde de l'environnement, de la protection du milieu de vie et de l'amélioration de la qualité de la vie ?

---

(1) Lors d'un colloque à Paris, une proposition de même nature, mais beaucoup plus rigoureuse, a été formulée par l'un des dirigeants d'une grande banque américaine. Cette proposition était la suivante: "Toute augmentation des rémunérations, salaires, dividendes ou autres revenus au-delà d'un certain pourcentage serait automatiquement versée dans un fonds d'épargne. Ce fonds paierait un intérêt à ceux dont les revenus ont été retenus. Un tel système réduirait l'incitation à chercher et à payer des augmentations de salaires excessives et procurerait une nouvelle source de capitaux pour financer les investissements publics dans des domaines tels que l'habitation, les transports et le contrôle de la pollution".

(Proposition de W. Butler, Vice-Prés, de la Chase Manhattan Bank, cit. par le Président H. Patterson, lors du forum financier international organisé par cette banque à Paris, le 11 mars 1971).

N'est-il pas préférable d'inventer le futur plutôt que de le subir ? Le temps n'est plus, pour autant qu'il ait jamais existé, où il était acceptable "d'entrer dans l'avenir à reculons", selon l'expression de Paul Valéry. Le temps des solutions nationalistes, particularistes et disparates aux problèmes de développement et d'infrastructure est tout aussi révolu. Les aspirations régionales doivent être conciliées avec une concertation, une coopération et une solidarité internationales qui deviennent plus nécessaires que jamais. Quant aux dépenses publiques tant d'investissement que de fonctionnement, leur expansion rend nécessaire la recherche de solutions de nature à en optimaliserles effets. Pour y parvenir, il faut des Etats forts mais démocratiques servis par des administrations compétentes et par un réseau d'institutions publiques efficaces. Louis Armand soulignait, à juste titre que "les hommes s'usent vainement dans des structures faibles. Leur efficacité est, en revanche, décuplée par des structures fortes" (1). Cette nécessité de renforcement des Etats n'est nullement en contradiction avec celle de la délégation des missions et des pouvoirs requis à des organes internationaux. Au contraire, la capacité des uns et des autres s'en trouverait renforcée.

En nous efforçant de formuler des suggestions concrètes, nous avons seulement voulu montrer que de nouvelles voies peuvent et doivent être trouvées dans le cadre d'un régime démocratique qui demeure, à notre avis, valable, et surtout perfectible, en dépit de lourdeurs et de défauts de plus en plus critiqués. Les formes de la démocratie sont multiples, flexibles et amendables. D'autre part, nous n'apercevons d'autresalternativesà un tel amendement que la décadence ou la dictature plus ou moins déguisée.

---

(1) "Simples Propos" (p.180) - Fayart, 1968.

Au terme de son oeuvre sur "Les Futurs possibles", L. Gérardin rappelait la réponse de Ralph Nadler au journaliste Henry Brandon qui lui disait : "Beaucoup de jeunes ne croient plus aux réformes. Ils veulent abattre le système pour rebâtir". Sa réponse fut notamment : "Je soutiens, moi, que le système démocratique est un bon cadre de travail. Démocratie ne signifie pas "statu quo". Mais il faut que les gens comprennent le fonctionnement de l'appareil, le préjudice qu'il leur cause et la nécessité de s'organiser".
Il proposait ensuite de "s'interroger, remettre constructivement en cause pour rebâtir créativement le futur". C'est ce que nous avons tenté ici et c'est aussi ce que nous proposons. La formation et l'élargissement de la Communauté économique européenne nous ont donné l'occasion de façonner, ensemble et démocratiquement, notre avenir. Puissions-nous ne pas laisser passer une chance aussi précieuse et garder à l'esprit, comme le rappelait aussi Paul Valéry, que "les civilisations sont mortelles". Puissions-nous devenir capables, pour saisir cette chance, de faire prévaloir nos intérêts communs et d'élargir nos horizons au delà des esprits de clocher, des particularismes d'intérêt ou de situation et des idéologies ou des idées clichées ou reçues.

°

° °

HN/jm
15.2.72.

BIBLIOGRAPHIE

L. Armand - "Simples Propos" - Ed. A. Fayart - Paris 1968.

F. Bloch-Lainé - "Pour une réforme de l'entreprise" - Ed. du Seuil Paris 1963.

P. Drucker - "La Grande Mutation" - Ed. d'Organisation - Paris 1970

L. Gérardin - "Les Futurs possibles" - Ed. Hachette - 1971.

H. Janne - " Le Temps du Changement" - Ed. Marabout - Paris et Verviers, 1971.

B. de Jouvenel - "Arcadie - "Essais pour le Mieux Vivre Futurable" Ed. SEDEIS - Paris 1968

A. Marchal - "Systèmes et Structures Economiques" - Ed. P.U.F. 1969

P. Massé - "Le Choix des Investissements" - Ed. Dunod - Paris 1959

G. Picht - "Réflexions au Bord du Gouffre" - Ed. Laffont - Paris 1971

H. Simonet - "La Gauche et la Société industrielle" - Ed. Marabout Paris et Verviers - 1970

Ph. Saint Marc - "La Socialisation de la Nature" - Ed. Stock - Paris 1971

J.A. Ternisien - "Précis Général des Nuisances" - Environnement et Nuisances - Paris 1971

G.R. Taylor - "Le Jugement Dernier" - Ed. Calmann-Levy - Paris.

A. Toffler - "Le Choc du Futur" Ed. Denoël - Paris 1970

°

° °

W. Buttler - Proposition au forum financier international, organisé par la Chase Manhattan Bank - Paris - 11 mars 1971.

B. Cazès - "Explorer l'Avenir" in Informations et Documents - Décembre 1971.

P.R. et A.H. Ehrlich - "Population, Ressources et Environnement" in Dialogue - 1971 - n° 3.

E. D. Goldberg - Réunion de l'American Association for Advancement of Sciences - 1968

E. Goldsmith et R. Allen - "A Pledge for Survival" - Manifeste publié par la revue Britannique : "The Ecologist".

J. P. Harroy - "Vision de l'Avenir économique de l'Europe" - (Fondation européenne de la culture).

R. H. Haverman - "The Economics of the Public Sector" - New York-London-Toronto

H. Neuman - "Proposition de créer une Société européenne d'Investissement" in Revue de la Banque - Bruxelles - 4 avril 1968 - n° 4.

Prof. J. Pen - "Seven Methods of anti-Pollution Society" in Quarterly Review of Amsterdam-Rotterdam Bank - mars 1971.

Pigou - "Economics of Welfare", London 1920.

°

° °

Rapport Annuel 1970 - Banque Européenne d'Investissement

Rapport International sur les facteurs intervenant en matière de Politique des Investissements - par Bruce Williams

Le Financement de la Politique Industrielle en Europe - Rapport au Congrès du Centre Européen de l'Entreprise Publique (C.E.E.P.) - Rome - mai 1971 in L'"Echo de la Bourse" - Bruxelles, 3 juin 1971.

"S.O.S." Environnement - Le Courrier de l'Unesco - juillet 1971.

"Un Premier Programme pour l'Environnement 2000" - Revue de l'Aménagement du Territoire - numéro hors série.

La Tribune d'Allemagne - n° 16 - décembre 1971

Revue Entreprise - n° 856 - 9 février 1972.

Revue "L'homme et la nature" - Bruxelles.

-= -=-=-=-

CONFERENCE INDUSTRIE ET SOCIETE

Exposé de Monsieur BALDASSARE ARMATO

"LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES POUR UN DEVELOPPEMENT HARMONIEUX DE LA COMMUNAUTE."

OBSERVATIONS LIMINAIRES.

S'il peut avoir des limites objectives dans une société pauvre, le problème du financement des infrastructures n'est conditionné à notre avis que par des considérations d'ordre politique dans les pays riches comme ceux de l'Europe occidentale. En effet, en Europe occidentale, où l'on assiste à des mouvements considérables de capitaux spéculatifs, qui ne trouvent ou ne veulent pas trouver d'emplois productifs, où il existe un flux constant de capitaux vers l'extérieur, le problème du financement de la mise en place des structures et des installations qui améliorent la qualité de la vie est un problème éminemment politique. C'est au niveau politique, au sens le plus pertinent du terme, que sont réparties les ressources pour les différents emplois, sur la base du rapport de force existant entre les différentes composantes de la société. C'est pourquoi nous nous proposons de décrire à grands traits dans le présent exposé, la nature du conflit d'intérêts qui va en s'aggravant en Europe occidentale. Un conflit lié ces derniers temps au déséquilibre résultant de l'obsolescence des pouvoirs nationaux et de ce minimum de démocratie économique que l'on était parvenu à réaliser en leur sein (programmation démocratique, contrôle parlementaire, action syndicale, etc...) entre société et masses laborieuses, entre objectifs sociaux et progrès industriel.

PREMIER CHAPITRE : LE PROBLEME DES INFRASTRUCTURES ET LE CONTEXTE POLITIQUE GENERAL DANS LA CEE.

I - 1 - Le problème des définitions.

La notion d'infrastructure sociale telle qu'elle figure dans n'importe quelle définition donnée par les sociologues et les économistes, est neutre quant à ce conflit d'intérêts. Ces définitions ne nous permettent donc pas de préciser le champ d'action et les résultats de cette opposition qu'il nous semble avoir relevé dans la société européenne.

C'est pourquoi nous avons moins besoin d'une notion abstraite et compréhensive que d'une nette différenciation des infrastructures en fonction des objectifs qu'elles visent à atteindre, même si cette différenciation ne peut pas ne pas avoir des contours plutôt vagues. Mais, me direz-vous, même une différenciation en fonction des objectifs sociaux et économiques que l'on entend poursuivre, exige une vérification quant aux buts visés. Si l'on distingue :

- des infrastructures à finalité économique qui sont nécessaires à l'activité des entreprises (énergie, transports, etc...)
- des infrastructures à caractère socio-culturel qui assurent le bien-être physique, intellectuel et moral de la population (santé, logement, éducation, culture, organisation des loisirs) ;
- des infrastructures à finalité administrative (appareil de l'Etat, défense, administration de la justice), il subsiste encore certaines marges d'ambigüité.

Les infrastructures à caractère socio-culturel pourraient être conçues comme réponse aux exigences sociales déformées. L'école, par exemple, peut être axée exclusivement sur l'augmentation de la productivité.
La construction de logements pour les émigrants peut servir à perpétuer le déséquilibre entre les régions à forte productivité et les régions moins développées avec de lourdes pertes pour tous ceux qui

sont affectés (dans les zones d'arrivée et dans celles de départ) par ce phénomène.

D'autre part, des infrastructures à finalité économique qui favoriseraient un développement équilibré entre les différentes régions répondraient efficacement aux exigences de la société européenne.

Malgré ces marges d'ambigüité, il nous semble que cette distinction peut être retenue pour dégager certaines tendances.

I - 2 : Quelques considérations sur l'évolution du processus d'intégration européenne.

La "création d'un modèle de société originale " est souvent qualifiée d'objectif fondamental du processus d'intégrations communautaires. A vrai dire, on a peine, malgré tout l'optimisme dont font preuve les exégètes, à trouver ces intentions généreuses dans le Traîté. Il ressort plutôt de sa lettre l'illusion de créer l'Europe du XXème siècle une zone de libéralisme économique dans laquelle on ferait confiance à l'automatisme des forces du marché pour atteindre les objectifs du progrès social. Le Traîté ne prévoit pas et n'atrribue à personne les pouvoirs d'orienter le développement économique. Les transformations économiques et sociales qui en sont résultées ont désormais mis en évidence le caractère intolérable de cette situation. Qu'on ne s'étonne pas dans ces conditions qu'on se soit plus préoccupé des dernières années du problème de la maximisation du rythme d'expansion afin de rattraper les retards dans la production que de la nécessité de favoriser les objectifs de progrès social et de démocratisation de l'économie.

C'est pourquoi, sauf pour quelques rêveurs qui continuaient à étudier l'idée d'un développement original, il était parfaitement évident que l'objectif à atteindre était de devenir compétitif par rapport aux autres zones développées du monde capitaliste, en rejetant tout ce qui pouvait nuire à cette compétitivité.

Il est dit par exemple dans le memorandum sur la politique industrielle qu'il faut éviter de financer les dépenses publiques par le biais d'une augmentation de l'endettement public car cette augmentation a pour effet de réduire les moyens de financement de l'industrie en amenuisant les ressources disponibles sur le marché des capitaux.

Le memorandum plaide par conséquent en faveur d'une limitation des dépenses publiques afin de libérer les ressources nécessaires pour le développement industriel. Cette orientation est confirmée par le rôle assigné dans ce contexte aux entreprises publiques et à la politique des contrats publics, deux facteurs qui devraient continuer à soutenir l'expansion industrielle au détriment des dépenses publiques.

Le binôme industrie-société est résolu en fait dans la CEE par la prédominance des objectifs de la première sur ceux de la seconde, à la faveur également de l'inquiétante absence de contrôle démocratique au niveau européen. Ce faisant, on a reproposé paradoxalement le modèle de développement des zones développées du monde occidental dont on voulait combattre la concurrence.

Cependant, la préférence donnée à l'évolution spontanée de l'économie entraîne dans le cadre des rapports de force entre les forces productives un déséquilibre en faveur des entreprises par rapport aux exigences sociales.

Il s'ensuit en effet une concentration du pouvoir politique au niveau des structures de production et la nécessité d'une adaptation passive constante de la main-d'oeuvre à l'évolution spontanée des structures économiques.

En substance, on exige des travailleurs, qu'ils fassent des sacrifices pour faire face aux fluctuations conjoncturelles, aux crises structurelles et à la nécessité d'une restructuration des exploitations et d'un réaménagement des secteurs, et satisfaire par une émigration massive la logique de maximisation des profits par le biais de la concentration régionale des investissements.

La tendance spontanée à l'accumulation des forces économiques combinée à un phénomène incontrôlé de concentration régionale du développement sont à la fois les causes et les effets de l'incapacité, qu'on pourrait qualifier de systèmatique, à assurer, ne fût-ce qu'un développement parallèle des infrastructures sociales.

Les dépenses publiques qui permettent uniquement de satisfaire les exigences de développement quantitatif de la production, mais ne parviennent pas à orienter les choix qualitatifs, ne jouent en réalité, qu'un rôle secondaire, car elles n'apportant pas non plus de solution adéquate à ces exigences d'aménagement du territoire désormais évidentesmême pour assurer la poursuite des tendances actuelles.

I - 3 : Le problème politique.

Avec le temps, le degré de tolérabilité d'une société industrielle avancée devant une telle situation tend à diminuer tant dans les usines et sur les lieux de travail que dans la société, bien qu'à un rythme différent selon les pays. L'évolution de cette courbe dépend indéniablement de différents facteurs historiques, idéologiques et institutionnels. Dans les pays européens, par exemple, dans lesquels ont pris naissance et se sont développées les organisations du mouvement ouvrier, les travailleurs sont beaucoup plus sensibilisés à ce problème de la démocratisation de l'économie.
Toutefois, les institutions et les organisations politiques ne semblent pas en mesure de traduire ces exigences dans les faits.
Le contrôle que les groupes économiques exercent sur les moyens de communication de masse, leur permettent de prêcher une idéologie qui vise "en exaltant le libéralisme économique et la réussite individuelle au détriment des autres aspects collectifs de la vie en société, à conditionner les individus" (1), dans leurs choix et dans leurs modèles de comportement "afin de maintenir le pouvoir entre les mains de quelques groupes minoritaires". Voilà peut-être l'instrument le plus efficace qui explique l'extraordinaire capacité d'adaptation du capitalisme. C'est ainsi que l'on cite surtout comme symbole de la réussite les produits destinés à la consommation individuelle ; l'automobile, les appareils électroménagers, etc...Cette idéologie vise deux objectifs fondamentaux : l'un économique, consistant à encourager constamment les consommations privées, ce qui permet d'accroître cette demande de biens, en accentuant les tendances qui se manifestent, et l'autre politique, consistant à proposer le modèle de développement actuel comme le seul possible et juste. Ce phénomène influe ainsi fortement tant sur la prise de conscience des carences de notre société que sur la possibilité de la changer.
Enfin, on relève une insuffisante adaptation au plan dimensionnel et structurel à cette nouvelle réalité du modèle d'institutions politiques qui devraient présider aux destinées de l'Europe occidentale. En effet, d'un côté les institutions démocratiques reposant sur l'Etat national sont désormais de vieux instruments qui ne permettent de contrôler que de façon négligeable un développement économique aux dimensions devenues pour le moins continentales.

---

(1) CFDT - "Pour un socialisme démocratique", page 40

D'un autre côté, les rares possibilités existant à l'échelon européen ou au niveau national d'orienter l'évolution économique sont compromises par l'inconsistance et le défaut de toute rénovation des institutions. Tous ces facteurs tendent à accréditer auprès des citoyens européens la conviction qu'il n'existe pas d'alternative du moins à court terme à la situation actuelle.

Malgré ces éléments négatifs, on a vu se développer de 1968 à nos jours une véritable remise en cause de cette situation qui, partant des usines, s'est portée au niveau de la société et qui se concrétise dans la revendication d'une plus large démocratisation économique.

"La remise en question de cette situation a commencé dans les usines, lorsqu'aux objectifs traditionnels de l'action syndicale ayant trait surtout aux salaires et, de ce fait, à la redistribution des profits de l'entreprise, sont venues s'ajouter des revendications relatives aux cadences, aux qualifications, à l'organisation du travail en général et même aux investissements ; c'est-à-dire que la classe ouvrière commençait à revendiquer un nouvel équilibre des pouvoirs dans l'usine en élargissant sans cesse l'eventail des négociations qui ne pouvait pas, en définitive, ne pas gagner la société où déséquilibre dans le rapport de forces société-industrie se traduisait par les désagréments résultant de l'aggravation des déséquilibres régionaux, par l'émigration forcée, par l'absence d'infrastructures capables de faire face, de façon adéquate, au phénomène d'urbanisation".

I - 4 : Les nouvelles exigences et les institutions communautaires.

Lorsque les événements de mai 1968 ébranlèrent profondément la France, mais aussi les convictions d'un grand nombre de citoyens européens, on s'étonna dans les milieux communautaires du faible rôle joué dans cette explosion par les thèses européennes, bien que beaucoup de revendications de cette époque aient mis clairement en relief la crise de l'état-nation.

C'est assurément à partir de ce moment-là que s'est amorcée une autocritique sérieuse du type d'évolution du processus d'intégration, même si elle est restée confinée pour le moment au plan intellectuel et si elle a trouvé, tout au plus, son expression dans quelques documents dont l'application pratique doit être fortement mise en doute.

Dans le document concernant les orientations pour une politique sociale (1), on constate d'entrée de jeu que dans une première phase du processus d'intégration, à quelques exceptions près, "l'amélioration des conditions de vie et de travail dans la main-d'oeuvre permettant leur égalisation dans le progrès" était généralement escomptée davantage "du fonctionnement du marché commun qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux que "des procédures prévues par le Traîté et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives"(article 117 CEE).

Il est dit par ailleurs que "les perspectives ouvertes par la réalisation de l'union économique et monétaire modifient la problématique. La nécessaire cohérence entre les aspects économiques et sociaux du processus d'intégration s'imposera de plus en plus. L'absence de simultanéité dans la mise en oeuvre des aspects économiques et monétaires d'une part et des aspects sociaux d'autre part, compromettrait la réussite du processus engagé".

---

(1) orientations préliminaires pour un programme de politique sociale communaitaire. C.E.E., 17 mars 1971.

Trois "grandes finalités de la société" sont énoncées à cet effet, à savoir le plein emploi et un meilleur emploi, une plus grande justice sociale et enfin une meilleure qualité de vie, à réaliser non seulement par une amélioration des conditions de travail proprement dites mais aussi par une protection efficace de la santé physiologique et psychologique de l'homme contre les "nuisances" de toutes espèces, par la sauvegarde et la promotion de l'environnement, par l'amélioration de l'habitat, par une meilleure satisfaction des besoins en équipements socio-culturels en général.

"C'est seulement dans la mesure où l'union économique et monétaire avec toutes ses conséquences contribuera effectivement à de meilleures conditions d'existence et au bien-être de tous, que l'intégration européenne obtiendra l'adhésion profonde de la population, en particulier des jeunes générations qui cherchent dans l'édification de la nouvelle europe la réalisation d'une société nouvelle, conforme à leurs aspirations profondes. Ceci implique la réalisation et le renforcement d'une démocratie économique et sociale, comportant aussi bien la démocratisation des structures économiques et sociales que l'affirmation du rôle et des responsabilités autonomes des partenaires sociaux au niveau communaitaire".

A ce sujet, on reconaît la nécessité de rattacher cette thématique au développement économique et on se réfère au troisième programme de politique économique à moyen terme dans lequel il est dit que :

"la politique économique de la Communauté ne peut se borner à viser les objectifs conjoints de croissance et de stabilité. Elle prend son sens par la contribution qu'elle apporte à de meilleures conditions d'existence : elle doit s'attacher à relever le niveau de vie et à améliorer la qualité de la vie ; elle doit aussi contribuer à une plus grande solidarité au bénéfice des catégories sociales défavorisées".

"Pour mieux répondre à ces exigences, il convient d'attacher la plus grande importance aux interactions entre les évolutions économiques et sociales. Une évolution économique équilibrée et soutenue est une condition nécessaire du progrès social ; mais, à son tour, une évolution économique satisfaisante implique sécurité et progrès dans le domaine social. Nos sociétés doivent parvenir à concilier ces deux aspects."

Or, il ne fait pas de doute que nous sommes d'accord sur l'énoncé du problème et sur les objectifs à poursuivre en matière sociale, ce qui ne nous convaint pas, en revanche ce sont les moyens dont on dispose au niveau européen pour passer du stade des formulations à la réalisation des objectifs. Il semble, en effet, que sans un bond qualitatif des institutions communautaires dans le sens d'une plus large démocratisation et d'une plus grande efficacité, ces objectifs resteront lettre morte. C'est pour cette raison que nous estimons devoir formuler, vu la faiblesse actuelle des institutions, des réserves quant aux propositions de concertation entre les partenaires sociaux, qui ne pourraient déboucher que sur une politique des revenus qui serait fonction de l'évolution de la conjoncture.

Pour justifier notre inquiétude quant à la possibilité réelle pour les institutions communautaires d'atteindre l'objectif que l'on semble proposer, nous jugeons opportun d'analyser les résultats obtenus par les différents états européens en ce qui concerne les objectifs qu'ils s'étaient fixés dans les années 65-70 en matière d'infrastructures sociales.

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

IIe CHAPITRE : LES OBJECTIFS QUE LES GOUVERNEMENTS NE SONT PAS PARVENUS A ATTEINDRE.

II - 1 : Analyse de la situation.

Les impératifs posés, d'une part, par l'exode des populations agricoles vers les villes et, d'autre part, dans une moins large mesure, par la demande croissante d'amélioration de la qualité de la vie de la part des populations européennes, ont conduit bon nombre de gouvernements à introduire ces problèmes dans leur politique budgétaire ou dans leurs plans. Le troisième programme de politique à moyen terme a résumé ces principes comme suit :

"une meilleure satisfaction des besions collectifs, notamment en matière d'éducation, de santé et de logement, en vue d'assurer un progrès équilibré et une juste répartition des biens et services ; cette priorité impliquera, dans la majorité des pays membres, que la consommation privée progresse un peu moins rapidement que le produit national de manière à permettre un accroissement plus rapide des prestations collectives ;

"l'intensification de la lutte contre les effets nocifs de la croissance sur l'environnement (pollution de l'air et de l'eau, bruit, concentration urbaine excessive) ; le principe de la prise en charge par ceux qui en sont à l'origine, de la prévention ou de l'élimination de ces nuisances doit être progressivement appliqué, en tenant compte des conditions de la concurrence internationale."

Malheureusement, l'analyse des résultats obtenus jusqu'à présent, n'incite pas à l'optimisme. Une comparaison de l'augmentation prévue et de l'augmentation réelle de la consommation et des dépenses publiques dans les six pays de la CEE porte à des conclusions plutôt décourageantes.

	P.N.B. (65-70)		Consommation publique (1)	
	Objectifs	Réalisations	Objectifs	Réalisations
ALLEMAGNE	3,5	4,7	3,1	2,2
FRANCE	4,8	5,8	4,5	3,6
ITALIE	5,0	6,0	5,2	3,8
PAYS-BAS	4,6	5,1	3,1	2,4
BELGIQUE	4,1	4,4	5,6	5,1

Ces résultats sont confirmés par les données concernant les dépenses en compte capital des administrations publiques.

DEPENSES EN COMPTE CAPITAL DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES.

	Objectifs	Réalisations
ALLEMAGNE	5,5	2,0
FRANCE	8,2	6,6
ITALIE	18,4	4,6
PAYS-BAS	9,8	5,2
BELGIQUE	7,5	8,6
CEE	4,0	3,2

On peut dire en conclusion que si les objectifs fixés en ce qui concerne l'augmentation du P.N.B. ont été largement dépassés, les dépenses publiques non seulement n'ont pas dépassé les prévisions mais elles n'ont même pas (sauf en ce qui concerne la Belgique) atteint les objectifs que les gouvernements s'étaient fixés.

---

(1) Source : CE, troisième programme économique à moyen terme.

Le calcul des coefficients d'augmentation ou de diminution des dépenses publiques par rapport à l'augmentation du P.N.B. pour l'ensemble de la Communauté illustre bien cette situation. Alors qu'on prévoyait une augmentation de 8,5 % des dépenses publiques en compte capital, les prévisions de croissance du P.N.B. étaient de 4,3 % $\frac{(8,5 \times 100)}{4,3}$. On obtient ainsi un coefficient de 197,7.

Or, l'augmentation des dépenses publiques a été, en réalité, de l'ordre de 4,9 % pour une augmentation de 5,29 % du P.N.B., le coefficient de 94,2 % obtenu est en fait inférieur de plus de la moitié à celui que nous nous étions fixé comme objectif.

Tout cela relève indéniablement une tendance à l'affaiblissement progressif du rôle des dépenses publiques dans les emplois de ressources Au lieu d'enregistrer une diminution du pourcentage de la consommation privée par rapport à la consommation publique, on a observé le phénomène inverse. Les prévisions du plan concerant la consommation privée ont été dépassées dans les six pays.

CONSOMMATION PRIVEE.
1965 - 1970

	Objectifs	Réalisations
ALLEMAGNE	3,5	4,9
FRANCE	4,5	5,3
ITALIE	4,7	6,5
PAYS-BAS	4,0	5,1
BELGIQUE	3,7	4,5
C.E.E.	4,1	5,3

Ainsi, face à un déficit de l'ordre de 20 % en ce qui concerne les emplois de dépenses publiques, on a enregistré dans la pratique une augmentation des dépenses de consommation privée de 25 à 30 % pour l'ensemble de la C.E.E. Cette analyse appelle un certain nombre de conclusions sur le plan politique et social qui tendent à confirmer et à concrétiser les assertions faites précédemment.

II - 2 : Infrastructure et évolution sociale.

Cette évolution des dépenses publiques s'inscrivait dans un contexte social extrêmement dynamique, caractérisé par une étonnante mobilité de la main-d'oeuvre tant du point de vue professionnel que géographique.

Répartition de l'emploi par grands secteurs économiques en %.(1)

Secteur économique	1955	1960	1965	1970
Agriculture	24,3	19,6	15,9	13,4
Industrie	40,0	42,4	43,5	43,0
Services (y compris l'administration)	35,7	38,0	40,6	42,7

Dans le secteur agricole, le nombre des personnes actives s'est réduit de 6 millions et demi, soit 40 % entre 1958 et 1970, alors que la main-d'oeuvre s'est accrue de 3 millions d'unités environ dans l'industrie et de plus de 5 millions dans le secteur des services (y compris les administrations publiques).

Quant à la mobilité géographique, elle a augmenté notamment en ce qui concerne les mouvements en provenance des zones agricoles de l'Europe ; nous reproduisons en bas de la page les statistiques concernant les migrations intérieures en Italie et l'immigration vers les pays européens. (2

Ce dynamisme de la main-d'oeuvre qui se traduit par des déplacements des effectifs en fonction du dynamisme des investissements dont la logique est irrationnelle du point de vue politique et social et ne correspond certainement pas au voeu des populations affectées (dans les zones de départ et dans celles d'accueil) sera illustrée par d'autres conférenciers.

(1) Second programme économique à moyen terme.
(2) Solde des mouvements migratoires vers l'intérieur et vers l'étranger ayant leur origine dans le Mezzogiorno (1965-1969) :

1965 - 52.777
1966 - 70.764
1967 - 122.465
1968 - 148.283
1969 - 150.604

NOMBRE TOTAL DES SALARIES ETRANGERS OCCUPES DANS LA COMMUNAUTE (1) - (5)

Année	Belgique	Allemagne	France	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Communauté
1961	154.000	475.700	(935.700)(2)	-	20.900	28.000	1.615.000
1962	157.000	655.000	935.700	-	22.400	32.000	1.800.000
1968	200.000	1.040.000	1.158.000	33.100	28.600	100.000	2.560.000
dont C.E.E.	123.000	380.000	262.400	10.000	24.700	43.000	843.000
1969	201.000	1.372.000	1.180.000	35.000	30.100	103.000	2.921.000
dont C.E.E.	123.000	427.000	260.000	11.000	25.200	45.000	891.000
1970	208.000(3)	1.839.000(4)	1.200.000	37.000	32.000	110.000	3.426.000
dont C.E.E.	125.000	478.000	260.000	12.000	26.000	50.000	951.000

1) Il s'agit en partie d'estimations

2) Recensement 1962

3) Y compris les chômeurs

4) Au 30 septembre 1970, leur nombre s'élevait à 1.948.000

++

5) Source : orientations préliminaires pour un programme de politique sociale communautaire.

En ce qui nous concerne, nous ne pouvons pas ne pas souligner qu'un effort accru aurait été nécessaire en matière de structures sociales étant donné que les mouvements des émigrants entraînent une demande croissante d'infrastructures urbaines plus efficaces. L'émigrant provenant en général d'une région agricole entre dans un milieu où il existe déjà des problèmes de logement, d'encombrement, de surpeuplement, il tend à les aggraver et à provoquer souvent ces réactions de rejet de la société d'accueil qui sont sources de profonds déchirements. Ces réactions de rejet sont souvent la cause de tensions et de frictions entre les immigrés, elles contribuent à provoquer des ressentiments et à faire des mécontents en augmentant les facteurs d'inadaptation du fait de l'incertitude qui pèse sur eux quant aux possibilités réelles de s'intégrer dans la vie locale. Les tensions sociales résultent souvent de préjudices, de l'insuffisante prise de conscience, dans certaines couches de la population locale, des problèmes avec lesquels le travailleur migrant est aux prises, d'une information insuffisante de l'opinion publique ; elles sont aussi la conséquence de l'inadéquation de la politique migratoire dans ces pays d'immigration, par exemple en matière d'infrastructures, dont on relève l'insuffisance générale dans diverses collectivités d'immigration, en particulier dans les régions de forte concentration industrielle (absence de services sociaux d'accueil, de logements, d'écoles, de services militaires, des loisirs et de la culture, manque d'assistance sociale et d'initiatives et d'assistance en faveur de la jeunesse, des femmes et des familles, etc...)(1).

En effet, du point de vue de ses effets, l'absence d'infrastructures pèse surtout sur les groupes de personnes et les catégories les moins protégées de la société, comme les émigrants, par exemple.

---

1) CNEL, Osservazioni e proposte sui problemi dell'emigrazione. ROME, 1970 p.150.

II - 3 : Philosophie des choix économiques.

Les objectifs prévus en ce qui concerne les dépenses publiques qui faisaient ressortir pour la CEE une augmentation moyenne de 4 % sur la base d'une projection d'augmentation de 4,3 % du P.N.B. et qui n'ont pas été atteints reflètent par ailleurs un choix politique dont les éléments se retrouvent dans le second programme de politique économique à moyen terme. Celui-ci proposait, en effet, des mesures qui auraient du entraîner surtout une restructuration du système de production européen et répondre ainsi aux problèmes posés par l'intensification de la concurrence internationale. Il était dit, entre autre, à cet égard : "Les Etats membres des institutions de la Communauté devront veiller à faire régner un climat général qui favorise autant qu'il se peut les initiatives des entreprises et leur réalisation. Ils devront, notamment, éliminer les obstacles relevant de la politique de concurrence, du droit des sociétés, de la fiscalité ou des pratiques administratives qui risquent d'entraver ce mouvement.

".....Il faudra, en particulier, assurer les conditions d'une croissance satisfaisante, préalable indispensable pour que l'amélioration des structures, au niveau des entreprises comme à celui des secteurs, puisse s'accomplir rapidement et sans inconvénients économiques ou sociaux sérieux.

Il conviendra, en particulier, de faire régner un climat favorable à l'investissement, car de nombreuses entreprises ne pourront réaliser l'adaptation de leurs structures à l'évolution de la demande et des conditions de production sans une propension générale à investir suffisante. Il faudra, à cet égard, que la politique conjoncturelle s'attache à doser l'emploi des moyens monétaires et des moyens fiscaux de manière à ne pas risquer de contrarier intempestivement l'effort d'investissement."

Pour ne pas bouleverser les programmes des entreprises et ne pas contrarier les efforts d'investissement, il était évidemment nécessaire d'éviter que les organes publics ne donnent l'impression de vouloir orienter l'économie vers des objectifs différents de ceux des entreprises. C'est là qu'il faut voir l'explication de la baisse des investissements publics précisément au moment où ils étaient le plus nécessaires et c'est dans cette logique que s'inscrit par exemple les choix faits en Italie au sujet de ces derniers.

II - 4 : La situation en ITALIE .

L'économie italienne dont les structures sont plus fragiles que celles des autres pays s'est plus vivement ressentie de cette tendance à affecter les ressources nationales en faveur des entreprises privées. Ces choix fondamentaux ressortent clairement d'une ventilation de dépenses publiques.

INVESTISSEMENTS SOCIAUX PAR CATEGORIE (*)

1966 - 1970 (1)

	PREVUS	REALISES	
Education	960	339	- 621
Santé	360	125	- 235
Transports	4.125	3.007	- 1.118
Télécommunications	715	927	+ 212
Travaux publics			
Construction publique	395	218	- 177
Bonifications	330	361	+ 31
Divers	1.545	733	- 812
Construction privée	9.125	12.315	+ 3.190
Erreurs et ommissions	745		- 745
TOTAL	18.300	18.025	- 275

Ce tableau est très révélateur car il fait apparaître une diminution inquiétante (supérieure à 60 %) des investissements scolaires et de santé, et de 30 % à 40 % pour les transports et la construction publique. Les seuls postes pour lesquels les objectifs ont été dépassés sont, à part celui des bonifications, les télécommunications et la construction privée. En pratique, on a encouragé les dépenses qui favorisent l'industrie privée (télécommunications) et les investissements privés (construction privée).

(*) Source : C.E.E.

Sans les investissements enregistrés dans ces deux secteurs, les investissements sociaux auraient accusé une baisse de 20 % à une période où le revenu national a augmenté de 5 % en moyenne annuelle.

A l'appui de ces constatations, nous reproduisons un autre tableau concernant le pourcentage affecté aux différents postes des travaux publics, dont il ressort clairement que l'unique secteur dont le pourcentage est en constante augmentation est celui des routes.

COMPOSITION DES DEPENSES POUR LES TRAVAUX PUBLICS. (1)

Pourcentage du total.

Année	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Routes	34,3	38,8	38,1	40,7	43,3	47,9	48,9	45,9
Voies ferrées	6,5	7,7	8,3	8,0	6,2	5,7	6,1	8,6
Travaux maritimes	1,0	1,1	1,6	3,0	2,9	3,4	2,5	3,3
Travaux hydrauliques	2,9	3,9	3,5	3,1	4,0	4,0	4,5	4,3
Construction publique	18,2	18,9	19,2	17,6	15,2	12,2	11,7	13,7
Sanitaire	12,7	12,9	13,0	15,1	14,1	13,5	12,8	14,7
Bonifications	20,0	12,0	10,0	8,0	9,2	9,2	8,8	6,2
Télécommunications	1,0	1,0	2,5	1,4	1,8	1,7	1,8	0,9
Autres	3,4	3,7	3,8	3,1	3,3	2,4	2,9	2,4
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

(1) Source : ISTAT - élaboré par le CERES

La construction de routes et le recul enregistré dans tous les secteurs du transport public au moment où le phénomène d'urbanisation prenait plus d'ampleur s'est accompagné d'une constante distorsion de la consommation italienne, apparue au cours des années 50, mais qui n'avait pas cessé de s'accroître. Cette distorsion concernait l'impulsion donnée à la consommation individuelle de produits durables (automobile surtout), par rapport aux consommations collectives. C'est ce qui ressort de la réduction progressive du nombre des voyageurs transportés par les moyens de transport publics (autobus, trolleybus, tramways et chemins de fer) et de l'augmentation du nombre de voitures particulières en circulation.

TRAFIC VOYAGEURS (1)

	Tramways Indices		Autobus, trolleybus Indices
1960	100,0	1960	100,0
1961	85,6	1961	105,1
1962	62,2	1962	110,6
1963	56,8	1963	107,3
1964	49,5	1964	103,9
1965	41,4	1966	96,7
1966	38,7		

VOYAGEURS TRANSPORTES
(en milliers)

	Chemins de fer Indices
1960	547.396
1968	442.874

(1) Source : ISTAT

A l'heure actuelle, le parc automobile en Italie devrait compter près de 11 millions de voitures (1960 - 1,97 millions - 1965 - 5,5 millions), soit une voiture pour 5 habitants, alors que les prévisions relatives au développement du parc automobile donnent, pour 1980, un indice de dotation d'une voiture pour 9 habitants pour un total de 18 millions.

Les prévisions reposent sur des hypothèses de développement de la demande intérieure d'automobiles, compte tenu du développement du revenu par habitant (voir les estimations de l'IRI, FIAT, ISRIL, etc...) (1)

Pour mieux illustrer le phénomène de saturation, nous reproduisons quelques données concernant l'espace disponible, sur le territoire national, pour chaque véhicule automobile sur le réseau routier.

1950 : 3,5 kms

1960 : 100 mètres

1968 : 50 mètres

---

(1) Circulation : Source ANFIA
Densité, nombre d'habitants par véhicule :

1960 - 21,0

1961 - 17,1

1962 - 14,3

1963 - 11,5

1964 - 9,9

1965 - 8,6

1966 - 7,6

1967 - 6,7

1968 - 6,0

Ce phénomène de saturation progressive prend une forme encore plus dramatique, lorsqu'on le rapproche de la croissance des zones urbaines, où le nombre d'habitants par kilomètre carré ne cesse d'augmenter un phénomène qui s'explique par l'exode du sud et par le dépeuplement des campagnes.

Quelques chiffres suffisent pour se faire une idée du degré de congestion : dans les huit plus grandes zones urbaines (Milan, Naples, Rome, Turin, Gênes, Florence, Palerme et Bologne), on comptait en 1961, 14.481.000 habitants sur une superficie représentant 3,58 % de la superficie totale du pays, soit 28,6 % de la population globale ; si la tendance actuelle ne se renverse pas, nous aurons en l'an deux mille une concentration sur ce territoire de 29.153.000 habitants, soit 44,8 % de la population italienne. (1)

Dans le secteur de la construction de logements, la préférence accordée à l'industrie privée a entraîné :

a) Une forte hausse des prix et même un déphasage entre la structure de l'offre et celle de la demande. On a assisté ainsi au spectacle affligent d'appartements de luxe qui restent vides, alors qu'il existe toujours des habitations dites insalubres (baraquements, cavernes, murs de défenses des villes, tours, etc...) ;

b) La non observation systématique des schémas directeurs assortie de phénomènes secondaires tels que la corruption des fonctionnaires des services publics et des milieux gouvernementaux et l'apparition d'une délinquance organisée.

---

(1) " Connaissances préalables et indications pour une politique organique des transports ". (Novembre 1970)

II - 5 : Quelles sont les causes de cette situation ?

Il est clair que les secteurs industriels modernes, qui ont été constitués pour satisfaire la demande sur le marché international avaient un intérêt évident à se constituer un marché intérieur afin de réduire les risques liés aux fluctuations conjoncturelles. Toutefois, cette création s'est faite aux dépens de choix rationnels, c'est-à-dire du développement de la consommation de biens essentiels et de la consommation collective, auxquelles on aurait dû accorder la priorité et cela non seulement par souci de rationalité.

Cependant, force nous est de constater que cette tendance a marqué, bien que dans une plus faible mesure, l'évolution économique de tous les pays de la Communauté, comme le montre la progression des dépenses publiques par rapport aux augmentations du P.N.B.

En Italie, ces vices sont plus marqués et sont le résultat d'un retard plus important au départ en ce qui concerne la solidité du système de production et des infrastructures sociales.

En définitive, nous nous trouvons devant un phénomène qui, après avoir échappé aux mains des institutions qui le contrôlaient traditionnellement, à savoir les Etats nationaux, n'a pas trouvé d'autre cadre de contrôle démocratique et a entraîné ce déséquilibre des pouvoirs entre l'industrie et la société dont nous avons déjà parlé.

Le problème de l'inadaptation des institutions ne doit cependant pas nous dissimuler la responsabilité des gouvernements qui devraient encourager davantage la réalisation d'infrastructures devant les phénomènes sociaux que nous avons décrits et qui ne sont pas non plus parvenus à atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés. Il nous semble évident que le "lobby" industriel les a convaincus de la nécessité de reculer cette ligne, même si, en Italie notamment, les possibilités de financement étaient suffisantes.

Les distorsions provoquées par le développement spontané et l'incapacité des pouvoirs constitués à développer harmonieusement notre société mettent en évidence les limites du système instauré en Europe immédiatement après la seconde guerre mondiale, qui repose sur l'ouverture des économies et sur l'absence d'instruments permettant de les orienter. Le développement insuffisant des infrastructures est largement responsable de cette situation.

II - 6 : La riposte politique des réformes.

Le noyau central de ce système reposait sur le pouvoir qu'une minorité de fait imposait à tout le développement de la société. Il était normal, par conséquent, que la confrontation ait lieu au niveau de l'usine. En effet, c'était au niveau du rapport de travail que l'asservissement du travailleur aux impératifs de la production prenait la forme la plus évidente et la plus brutale. Cependant, il était clair également qu'après avoir mis en lumière l'intolérable subordination du citoyen dans l'usine, il aurait été logique de transposer apr analogie ce rapport de subordination de l'homme au niveau de la société et de la société à l'égard du système de production. Si au niveau de l'usine, les problèmes de cadences, de chaînes de montage, en un mot d'organisation du travail, pouvaient être résolus en négociant avec le patron, les problèmes qui rendent la vie du travailleur pénible dans la société, les déséquilibres régionaux et l'émigration forcée, l'absence de démocratie réelle, l'incapacité du régime à réaliser les infrastructures urbaines pouvaient être résolus par les mêmes méthodes en-dehors de l'usine.

En Italie, les organisations syndicales se sont fait l'écho de ces exigences en amorçant la politique réformatrice.

L'action en faveur des réformes a obtenu certains résultats positifs qui se sont matérialisés par la signature de protocoles entre les organisations syndicales et le gouvernement au sujet de la réforme dans les secteurs du bâtiment et de la santé publique. Le premier protocole a été transformé en loi, après quelques modifications qui ont restreint sa portée, le second est resté lettre morte du fait de la dissolution des chambres.

Abstraction faite des résultats concrets, il nous semble que les éléments positifs de cette intiative syndicale originale restent valables.

Le premier élément positif est la constatation d'un parallèlisme entre le pouvoir du chef d'entreprise dans l'usine et dans la société et la position du problème non pas en termes de rationalisation su système, mais de transforamtion des rapports de forces à l'intérieur de ce système.

Le second est la prise de conscience par les travailleurs de la nécessité d'une action en faveur de la mise en place des infrastructures comme instrument devant permettre de changer le mécanisme du développement en transformant ses finalités axées uniquement sur la production, la production en soi et pour soi, en objectifs de progrès social, d'amélioration de la qualité de la vie.

Enfin, le choix de l'action syndicale avec ses aspects contestataires a contribué notablement à faire apparaître la coupure existant entre le pays tel qu'il est en réalité et ses institutions, en faisant, à travers l'expérience italienne, la démonstration politique la plus révélatrice de l'incapacité de l'Etat national à répondre aux nouvelles exigences sociales.

La portée de l'action a été limitée avant tout par l'absence d'expériences précédentes auxquelles se référer, ainsi que par la méfiance dont les partis et le Parlement ont fait preuve à son égard.

Nul doute que des erreurs ont été commises à certains moments du combat, mais il est vrai également que la grande majorité des travailleurs italiens ont apporté tout leur soutien à cette action et que ses objectifs restent parfaitement valables pour la rénovation de la société italienne et européenne. L'ampleur du consensus manifesté par les travailleurs montre à l'évidence le bien-fondé de l'exigence d'un virage dans la politique sociale.

II - 7 : La philosophie de l'action en faveur des réformes et sa "nouveauté".

Nous présentons, ci-après, deux extraits de documents syndicaux sur la réforme de la construction et des transports, qui indiquent clairement les lignes de forces passées et actuelles de cette action.

"Une politique du logement rationnelle doit chercher systématiquement à établir un rapport optimal entre l'individu et le milieu aux niveaux de culture et de bien-être que permet la société contemporaine. Cela signifie que la jouissance d'une maison doit être avant tout assurée selon des critères qualitatifs élevés et des critères uniformes pour l'ensemble de la collectivité ; elle est, en outre, liée à la jouissance et au bénéfice de

tous les services civils et sociaux connexes de l'habitat : transports urbains, parcs, écoles, hopitaux, bibliothèques, lieux de loisirs , etc... Ainsi conçue, la politique du logement devient un élément déterminant pour le relèvement du niveau de vie dans le pays.

Les moyens avec lesquels on s'est employé jusqu'à présent à garantir la jouissance d'un logement sont tout à fait contraires à ces critères. Ils créent de fortes disparités entre les différentes catégories de citoyens et confèrent à la maison le caractère permanent de bien rare. Cela tient au fait que l'on a donné au logement, la forme, la destination et le régime d'un quelconque bien économique, soumis aux lois de l'offre et de la demande et aux distorsions du rendement et du profit.

La seule façon cohérente d'établir une relation optimale entre l'individu et le milieu est, par conséquent, d'enleverà la maison, comme on le fait pour d'autres besoins fondamentaux de la collectivité, le caractère d'un bien économique exclusif pour lui donner le contenu plus large d'un service social".

Politique des transports.

" Le lien existant entre le mécanisme du développement économique spontané de notre système avec les déséquilibres régionaux et sectoriels manifeste qui l'accompagnent et l'évolution globale du secteur des transports dans lesquels on trouve les mêmes déformations en matière de développement et les mêmes carences régionales et locales, apparaît clairement.

Par conséquent, notre intervention dans ce secteur est subordonnée à des objectifs d'un changement radical du type de développement général que nous avons connu jusqu'à présent. Ces objectifs doivent se concrétiser avant tout par des mesures de dépenses publiques propres à freiner la dangereuse tendance actuelle à la concentration de la construction immobilière et industrielle dans quelques zones urbaines.

On voit ainsi apparaître d'emblée la nécessité d'une planification globale du secteur des transports mis en service, de nouveaux objectifs de développement général harmonieux. Toutefois, l'idée force de planification, en tant que destination optimale des ressources en fonction de certains objectifs ne doit pas répondre au seul critère d'efficacité.

Cela veut dire en d'autres termes, que les objectifs auxquels doivent répondre les orientations et les perspectives technologiques du secteur ne peuvent pas être subordonnés uniquement à un calcul de coûts et de bénéfices économiques.

Ils doivent être définis de façon rigide en fonction des intérêts et des ambitions des classes laborieuses, non seulement en termes de croissance économique mais également d'augmentation des loisirs, de participation plus large à la vie politique et sociale des centres urbains et du pays, une meilleure santé physique et psychologique. Dans cette optique, le calcul des coûts économiques directs et indirects doit s'accompagner d'une appréciation des avantages sociaux, en termes de redistribution du revenu, de rééquilibre régional, de relèvement du taux de mobilité, de civilisation et de croissance humaine".

Le premier document, qui propose de soustraire la construction de logements aux lois du marché, vise précisément à empêcher la spéculation sur un besoin essentiel. Le second vise à faire de la politique des transports un facteur actif d'orientation du développement économique et non pas un sous-produit de ce dernier. Dans un cas comme dans l'autre, les revendications se veulent une formule de rechange au système actuel, fondé sur la priorité donnée aux objectifs de développement à court et à moyen termes et à la subordination à ces derniers des objectifs à long terme, qui seuls peuvent entraîner une amélioration de la qualité de la vie.

Ces considérations montrent le caractère irrationnel de la structure actuelle du pouvoir réel face aux objectifs que les grandes masses ont en vue, et la fragilité de la thèse selon laquelle il faut "produire tout d'abord, puis distribuer" en laissant à une minorité le soin de définir "ce qu'il faut produire" et "comment". C'est précisément le choix de ce qu'il faut produire et du mode de production qui détermine le caractère d'une société, c'est-à-dire qui la rend humaine ou déshu-

manisée, démocratique ou olicratique et vivable ou invivable.

Ces revendications se posent en termes tout-à-fait nouveaux par rapport à l'expérience syndicale précédente, non seulement en ce qui concerne les moyens d'action (la grève), mais également les objectifs.

En effet, on n'exige pas selon la tradition des avantages pour les travailleurs face à un développement économique dont l'orientation est abandonnée à d'autres, mais un nouveau type de développement qui réponde aux aspirations des travailleurs. D'où l'âpreté de la confrontation, et la grande importance que revêtent dans ce contexte, sur le plan stratégique, les revendications en matière d'infrastructures sociales.

IIIme CHAPITRE : PERSPECTIVES.

III - 1 : Actualité du problème à l'échelon national et européen.

Nous pouvons donc dire en résumé qu'une certaine évolution économique favorisée par le Traîté et l'orientation des politiques nationales empêchent un développement rationnel et adéquat des infrastructures au moment précis où ce développement devient la soudure entre les aspirations des citoyens, le progrès social et le développement économique. Il est certain que ce conflit entre le développement des infrastrustures et les objectifs à court et à moyen termes, fondés sur le maintien de la compétitivité des produits européens face à la concurrence internationale, confèrent au problème un caractère éminemment politique et une dimension continentale.

Le moment politique du conflit d'intérêts entre les forces qui entendent favoriser une certaine évolution de la société et celles qui la subordonnent au contraire, aux exigences de l'accroissement de la production et de la concurrence européenne et internationale, est celui de la répartition du revenu entre emplois productifs et emplois sociaux. Il ne semble pas que la structure institutionnelle actuelle des pays membres soit en mesure de résoudre en son sein cette dialectique entre les différents groupes d'intérêts.

La tentative faite par l'Italie d'exprimer cette dialectique dans une confrontation directe entre l'action syndicale et le gouvernement a suscité un certain nombre d'ambiguïtés et de difficultés. Ambiguïtés résultant également pour l'opinion publique de tentatives prêtées aux organisations syndicales d'occuper une zone située en-dehors de leurs compétences et en particulier l'espace politique propre aux partis.

Difficultés objectives mises surtout en évidence par l'insuffisance de l'action syndicale pour résoudre totalement ses

problèmes dans le seul cadre d'une confrontation directe avec l'exécutif et avec les groupes parlementaires.

En bref, un problème d'instruments pour de nouvelles actions, et non pas de méthodes ou de contenu.

En outre, l'interdépendance économique existant entre les pays de la C.E.E. tend à niveler au niveau le plus bas les emplois sociaux des ressources en conséquence logique de l'intensification de la concurrence dans cette zone et de l'absence au niveau européen de mécanismes permettant de rétablir l'équilibre.

La baisse des investissements sociaux et des consommations collectives met en cause non seulement la puissance des oligopoles européens et la volonté politique des gouvernements mais également les instruments institutionnels limités de la Communauté. Les forces politiques de gauche et les syndicats doivent enfin se rendre compte de cette nouvelle dimension de leur action.

I. 2 : L'élargissement.

Certaines hésitations dont font preuve les forces de gauche de certains pays candidats sont en effet plus que justifiées par ce qui précède.

La Grande-Bretagne, le Danemark et la Norvège ont surtout des sytèmes sociaux et une progression des infrastructures plus satisfaisantes que les six pays de la C.E.E. Nous ne savons pas dans quelle mesure les agents économiques de ces pays parviendront à éviter un ralentissement du développement de leurs infrastructures.

Il est permis de supposer que, toutes choses restant égales par ailleurs, on puisse avoir même dans ces pays des résul-

tats du type de ceux qui ont marqué le développement économique et social des Six, dans le sens, évoqué à plusieurs reprises, de l'attribution de la priorité aux emplois des ressources à des fins économiques. Nous estimons toutefois, qu'étant donné la situation actuelle des institutions financières dans la zone européenne, des pressions se feraient sentir de toutes façons.

L'intensification de la concurrence internationale, les transferts de capitaux, les grandes banques internationales, le marché de l'euro-dollar sont autant de réalités qui ont également une incidence dans les pays tiers. Le contrôle de ces phénomènes ne passe certainement pas par un retour au nationalisme mais par une relance des institutions et une nouvelle répartition du pouvoir politique et économique dans la Communauté.

III. 3 : Le plan Werner.

D'aucuns estiment que la solution pourrait être trouvée dans la mise en oeuvre du plan Werner et dans les décisions du Conseil des Ministres des 8 et 9 février, qui en ont résulté. Ces derniers mois ont apporté bien des doutes quant aux possibilités effectives d'appliquer ces décisions, mais l'Union économique et monétaire reste néanmoins un des objectifs prioritaires au stade actuel de développement de la C.E.E.

L'Union économique et monétaire soulève directement le problème des relations extérieures de la Communauté ; en effet, le mécanisme monétaire avec la réduction des marges de fluctuation à l'intérieur et la fixation d'un cours spécifique pour le dollar, implique l'immunisation de l'évolution conjoncturelle de la Communauté face aux phénomènes qui se manifestent sur le marché international.

Il reste à ajouter que le projet Werner conduira à l'unification des marchés financiers et appellera une politique financière commune qui pourrait permettre de contrôler ces phénomènes de l'euro-dollar et des euro-émissions.

Toutefois, cette perspective a été mise en question par les événements d'août 1971 et par l'accord de Washington qui, n'ayant pas résolu le problème de la convertibilité du dollar, laisse peser de grandes incertitudes difficilement conciliables même avec les décisions monétaires prévues par le plan Werner. Un aspect moins rassurant réside dans la vigueur plus ou moins grande avec laquelle on propose d'une part, des mesures monétaires et, de l'autre, les politiques économiques et sociales (régionales, sociales, budgétaires).

Il manque, en effet, quelque proposition de mesures ou de calendrier sur le plan social, là où l'on en parle en termes de finalité, elle est finalement plus un sous-produit qu'un point de référence.

La nécessité soulignée dans la décision des 8 et 9 février d'une concertation régulière entre les gouvernements, la référence péremptoire à la stabilité comme une fin en soi, pourraient, en outre, conduire à la recherche d'un plus petit dénominateur commun, au niveau d'accord le plus bas possible entre les six gouvernements, qui pourrait déboucher sur une philosophie de "déflation" permanente et contrôlée pour l'ensemble de la zone communautaire.

L'union monétaire telle qu'elle a été conçue revient en outre pour l'essentiel à confier un rôle prééminent dans la politique économique aux manipulations monétaires des banques centrales, en créant par ailleurs un mécanisme solide de coordination monétaire, ce lien absolu des politiques économiques communautaires et nationales.

Ainsi les mêmes hypothèses de programmation économiques (et en tous cas de politique économique à plus long terme) dépendraient du choix et de l'action des banques centrales. Une politique économique d'accélération et de freinage, de stop and go, d'inflation et de déflation deviendrait prioritaire et même exclusive pour orienter et corriger l'évolution économique résultant des mécanismes d'accumulation et de développement en jeu sans en modifier les structures par le biais précisément du développement des infrastructures sociales et, partant, d'un renversement effectif des tendances spontanées.

En substance, les mesures effectives prévues concernant la situation monétaire (réduction des marges de fluctuation et coordination des politiques monétaires et budgétaires).
Quant aux corrections à apporter, en ce qui concerne l'intégration économique, il n'est prévu aucune mesure et aucun calendrier mais il existe de simples velléités d'application.

III. 4 : Le sommet d'automne.

Nombreux sont enfin ceux qui espèrent que ce changement de tendance interviendra à l'occasion des délibérations du sommet des premiers ministres prévus à l'automne. A cet égard, nous ne pouvons ne pas exprimer notre scepticisme. En effet, plus de vingt ans de vie communautaire ont montré, sans équivoque, qu'un sommet de ce genre ne pouvait permettre de prendre une décision courageuse comme celle d'affecter des ressources convenables au développement des infrastructures et en particulier des infrastructures socio-culturelles. Même s'il se trouve certaines voix pour se prononcer en faveur d'une telle décision dans le cadre de ces pourparlers entre les premiers ministres, elles ne tarderont pas à se taire, car un mécanisme de décision fondé sur une négociation internationale est condamné en soi à ne déboucher que sur un compromis de caractère passif et anodin, compte tenu des problèmes et des structures du pouvoir dans la C.E.E. Il est probable qu'il y aura une déclaration de principe dans laquelle on parlera sans aucun doute de la qualité de la vie,

mais il est certain également qu'on ne définira pas les moyens et qu'on ne précisera pas non plus les conditions qui permettraient de l'assurer.

CONCLUSION.

Il nous semble avoir montré de façon suffisamment claire que l'insuffisance des infrastructures sociales dans les six pays de la C.E.E. est le produit d'une certaine idéologie, d'un certain système de production, d'un certain rapport de force entre les classes sociales. Cette idéologie est celle du consumisme, le système de production est d'inspiration libérale, l'équilibre dans les rapports de forces résulte des carences institutionnelles qui rendent nos structures sociales tributaires de l'appareil de production. La combinaison de ces trois facteurs donne une société qui limite l'exercice des droits démocratiques dans un cadre territoriale obsolète et à des organes institutionnels inopérants.

Or, le développement insuffisant des infrastructures est le point névralgique, le talon d'Achille de son tissu idéologique oeuvrent au maintien des déséquilibres actuels. En effet, leur carence est plus patente dans les centres urbains industrialisés et risque davantage, de ce fait, de se traduire par des mouvements de l'opinion publique. Parce qu'elle tend à pénaliser les besoins et les aspirations à une meilleure qualité de la vie qui se cachent nécessairement dans une société qui à dépassé le seuil de l'indigence. Parce qu'enfin, les principaux responsables de cette situation se sentent frustrés et contestés (1).

---

(1) Article d'AGNELLI, paru dans Espresso du 27/2/1972

C'est pourquoi le véritable problème est de savoir comment il faut répondre à ces aspirations humaines nées d'une remise en question du mode de vie et des principaux mythes qui avaient caractérisé la dialectique économique de l'Europe depuis la seconde guerre mondiale. Parce que la carence des infrastructures met surtout en cause les partis progressistes et les syndicats, la gauche européenne qui, tout compte fait, n'a pas su donner un débouché à ces nouvelles aspirations des masses.

L'incapacité de ces forces à offrir une synthèse politique à ces aspirations, ressenties par tous les citoyens européens et à donner à cette synthèse une dimension communautaire est un des éléments qui ont favorisé la prééminence des objectifs de production sur ceux de caractère social.

Ce retard doit cependant être comblé dans les plus brefs délais car l'Europe sociale ne sortira que d'un mouvement de l'opinion publique, large et organisé, capable d'imposer des solutions courageuses (ce qu'on ne peut attendre des sommets) et des progrès institutionnels propres à renverser les tendances actuelles. Il s'agit de rattacher la lutte de la classe ouvrière à un schéma politique de large envergure qui, partant précisément du combat contre la subordination de l'homme à l'appareil de production au sein de l'usine, trouve les instruments, les institutions et les formes de luttes les plus efficaces pour donner un visage humain à la future société européenne. Il s'agit, en d'autres termes, d'élaborer une proposition européenne des travailleurs, fondée sur leurs intérêts réels et ancrée dans leurs consciences, qui remette en question les bases du pouvoir et les lignes directrices sur lesquelles se déroule le processus d'intégration européenne. Ce n'est, d'autre part, qu'en sauvegardant ces intérêts que les institutions communautaires pourront traduire dans les faits, un modèle original de développement et "améliorer la qualité de la vie".

PROBLEMES RELATIFS AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

Giuseppe REGGIO

CONFERENCE INDUSTRIE ET SOCIETE

(Annexe au rapport n° 7)

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES
Venise - 1972

PROBLEMES RELATIFS AU FINANCEMENT

Bien qu'il s'agisse d'un problème prioritaire, il ne suffit pas de créer une situation politique générale favorable au développement des infrastructures, et donc de déclencher un mouvement de l'opinion publique qui la rende possible en modifiant les équilibres actuels qui président aux options fondamentales de notre système. En effet, cette action politique est une oeuvre de longue haleine qui ne pourra être réalisée que par étapes successives comprenant chacune la fixation d'objectifs plus avancés. Il nous est donc apparu utile de définir les problèmes posés par le financement des infrastructures dans la situation économique actuelle et d'exposer, même d'une manière fragmentaire, le point de vue des différents syndicats de la C.E.E. Notre objectif n'est pas tant d'établir une liste de propositions que de déterminer quelles sont les lignes directrices communes suivies par le syndicat des différents pays concernant un problème qui intéresse l'ensemble de la société, mais qui revêt une importance particulière pour les travailleurs.

Les investissements dans les infrastructures socio-culturelles, qui sont les plus négligées, mais qui intéressent tout particulièrement les travailleurs, représentent presque toujours un transfert de revenus d'une classe sociale à l'autre, dans la mesure où ce sont surtout les classes les plus pauvres qui en bénéficient, et souvent un transfert dans le temps, étant donné que le plus souvent ces infrastructures (hôpitaux, écoles, etc.) n'amènent une augmentation de la productivité qu'à longue échéance et que par conséquent, du point de vue purement économique, il peut en résulter des poussées inflationnistes.

Selon l'opinion qui prévaut dans les régimes économiques libéraux tels que ceux des pays de la Communauté, l'affectation d'une partie des ressources à ce secteur peut provoquer à court terme une diminution de la compétitivité par rapport aux produits d'autres pays sur le marché intérieur et sur les marchés

internationaux, ainsi que certaines tendances et fluctuations monétaires pouvant remettre en question la constitution de l'union économique et monétaire. Cette opinion basée sur le principe du libéralisme qu'il nous semble inutile de contester du point de vue de la justice sociale, est facilement réfutable du point de vue économique si l'on tient compte du développement économique à long terme. Il est certain, en effet, que si l'on considère l'évolution économique dans son ensemble, le progrès social et culturel est indispensable à la compétitivité. Cependant même à court et moyen terme, en dehors du fait qu'une politique en faveur des logements sociaux et des transports publics contribue à stabiliser le prix, on est obligé de constater que précisément dans une période de diminution des investissements publics (1965-1970) et des dépenses sociales, les tensions inflationnistes sont devenues plus préoccupantes et ont touché aussi bien les pays où les dépenses publiques sont élevées (pays scandinaves) que les pays moins développés sur le plan social (France, Italie). Par conséquent, on peut dire que les tensions inflationnistes provoquées par l'augmentation des investissements publics non immédiatement ou non directement productifs sont un élément négligeable dans un système économique qui présente d'autres facteurs d'inflation beaucoup plus importants. L'autre accusation implicite contenue dans les passages déjà cités du second Programme européen à moyen terme est qu'un détournement éventuel des ressources financières vers le domaine social empêcherait l'adaptation des structures de production et donc les restructurations nécessaires, étant donné que les entreprises ne trouveraient plus les crédits indispensables sur les marchés financiers. Il est également facile de réfuter cet argument tant en faisant valoir les objectifs qualitatifs vers lesquels doit tendre la croissance économique et qui, si l'on raisonne de cette façon, seraient indéfiniment renvoyés à plus tard, qu'en se plaçant du point de vue des perspectives économiques à long terme. Il est également certain qu'à court et à moyen terme, l'abondance

actuelle des moyens financiers sur le marché des capitaux contribue plus à provoquer des phénomènes d'ordre spéculatif et une accumulation de ressources inutilisées qu'à favoriser le progrès technologique ou la relance de la production. Les capitaux spéculatifs libérés en raison de l'incapacité ou du manque de volonté des pouvoirs publics de développer les infrastructures sociales ainsi que du manque d'intérêt des entreprises sont une des causes à la fois de l'accroissement rapide du chômage et d'une masse de manoeuvre spéculative (on parle de 50-60 milliards de dollars) qui, si elle n'est pas contrôlée et orientée, pend comme une épée de Damoclès au-dessus de l'union économique et monétaire. Libérés ainsi de ces préoccupations, à notre avis injustifiées, il nous reste à prendre conscience de ce problème et à déterminer quels sont les objectifs prioritaires et les moyens les plus appropriés pour que les ressources soient affectées à ces objectifs. En effet s'il existe, et il existera, un problème de limitation de l'affectation des ressources aux investissements sociaux, ce problème dépendra de l'évolution de l'union économique et monétaire, étant donné qu'à la longue des divergences trop marquées dans les dépenses publiques des différents pays seront incompatibles avec l'union économique et monétaire.

Les syndicats européens et les infrastructures

Nous avons déjà parlé de l'action des syndicats italiens. Si nous jetons un rapide regard sur les programmes ou sur les déclarations officielles des autres syndicats, nous constatons que presque tous les syndicats européens se sont penchés sur le problème de l'insuffisance du développement des infrastructures. Le programme d'action des trois Confédérations néerlandaises s'ouvre par un exposé des raisons qui obligent les syndicats à intervenir sur le plan des options fondamentales concernant l'évolution économique et sociale.

Parmi ces raisons, citons entre autres les dangers que présentent pour le milieu naturel un développement économique basé uniquement sur l'économie privée, la sous-évaluation des dépenses publiques par rapport aux biens et services individuels et l'influence (négative) que peut exercer une doctrine économique axée sur l'idée de croissance de la production sur la formation, le comportement des consommateurs et l'état d'esprit de la population. Afin de combattre ces aspects négatifs la NVV, la NKV et la CNV ont présenté au gouvernement une série de revendications qui vont de l'accroissement de la construction de logements à la réduction de 10 % du nombre d'étudiants dans les salles de cours et à la protection de l'environnement. Au Congrès revendicatif de la FGTB, George Debunne a consacré une grande partie de son rapport à l'"amélioration du cadre de vie" et, à ce propos, aux problèmes du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Dans sa résolution finale, le Congrès s'est prononcé pour "une coordination des différents moyens de transport, pour une politique dynamique dans le secteur de la construction de logements ..." et demande la création d'entreprises publiques, vu la carence de l'initiative privée dans ces domaines. Le Congrès de F.O. en France s'est prononcé avec beaucoup de fermeté sur le problème du logement : "le logement, dit entre autres la motion finale, est un droit inaliénable de tout être humain et de toute famille; le plein exercice de ce droit est une condition de la dignité humaine". Le débat sur les infrastructures a été stimulé en France par l'élaboration du VIème plan économique. A cette occasion, les trois principales organisations syndicales françaises (F.O., CFDT, CGT) se sont prononcées contre la tendance du plan à négliger les besoins collectifs.

Méthodes de financement

En général, les syndicats voient dans la fiscalité le mode de financement approprié pour faire face à une dépense publique qu'il est nécessaire d'accroître à un taux supérieur par rapport à celui du PNB (comme on l'affirme de tous côtés, même en dehors des organisations syndicales).

Ce problème a en effet joué un rôle important lors du dernier congrès de la FGTB où il a été affirmé à nouveau que l'Etat devait trouver les ressources nécessaires pour assurer le progrès social "en augmentant les impôts sur les gros revenus, les successions et les bénéfices des entreprises". On retrouve le même type de revendication dans la proposition de réforme fiscale lancée en Italie dans le cadre de la politique de réformes :

" 1.- Le CGIL, le CISL et l'UIL soutiennent qu'il est désormais urgent de mettre en application un régime fiscal plus moderne et plus juste, instrument essentiel si l'on veut que l'Etat dispose des ressources et moyens lui permettant de réaliser les objectifs publics, économiques, sociaux et démocratiques et de procéder aux grandes réformes structurelles dans le cadre général de la redistribution des revenus en faveur des classes moins favorisées. La réforme fiscale doit donc s'inspirer des principes constitutionnels de la progressivité de l'impôt, de sa proportionnalité et de sa fonctionnalité pour fournir les ressources publiques considérables exigées par l'élimination progressive de la parafiscalité sous ses formes diverses".

Dans le Programme d'action des syndicats néerlandais, il est dit notamment que le mouvement syndical est disposé à accepter les conséquences des choix effectués et des revendications relatives à une augmentation des dépenses publiques pour les infrastructures, c'est-à-dire une réduction du taux d'accroissement de la consommation privée. Il est dit également qu'une enquête menée aupres des membres des Confédérations a montré qu'on peut considérer comme

acceptable une augmentation de 0,52 % de la charge fiscale jugée nécessaire pour répondre aux revendications des syndicats. Cependant, toutes les organisations syndicales des pays de la CEE affirment qu'il est indispensable, en cas de réforme du régime fiscal entraînée par la nécessité d'accroître les recettes de l'Etat, de tenir compte du peu d'équité des systèmes d'imposition et de chercher à en atténuer les injustices. Cette revendication, qui correspond à une demande d'accroissement des dépenses publiques pour les infrastructures, est également posée par le DGB dans les "Propositions du DGB concernant la réforme fiscale". Dans ce but, les syndicats allemands demandent une modification du projet de la Commission chargée de préparer la réforme fiscale en Allemagne afin que soit instaurée une meilleure progressivité de l'impôt.

Marché des capitaux et dette publique

Les syndicats estiment qu'une seconde source de financement pour les infrastructures est offerte par le marché des capitaux auquel les pouvoirs publics peuvent avoir recours. Ainsi, pour les syndicats italiens, le financement de la construction de logements au moment de la pleine mise en application de la réforme devrait être assuré également par le marché financier. Les syndicats néerlandais parlent de leur côté de recourir soit à l'épargne privée, soit à l'épargne publique. A ce propos, il est particulièrement intéressant d'évoquer la politique menée dans certains pays, et en particulier en Allemagne fédérale, concernant l'épargne des travailleurs. On sait en effet que le DGB s'est toujours battu pour obtenir une meilleure répartition des biens et la participation des travailleurs à la formation du capital, tout en cherchant à éviter que cette participation ait une incidence sur l'évolution des salaires et qu'elle se répercute sur les prix pratiqués par les entreprises. Les moyens utilisés sont donc la conclusion d'accords spéciaux avec les syndicats et l'octroi de facilités fiscales par

l'Etat en faveur de cette forme d'épargne. Jusqu'à présent, les objectifs de cette politique, selon la déclaration du DGB du 9 octobre 1968, sont l'intensification de l'épargne des travailleurs et la participation de ces derniers à l'accroissement du patrimoine. L'extension prise par ces accords syndicaux a été impressionnante ces dernières années; pour citer un chiffre, rappelons que sur la base de ces accords environ 8 millions de travailleurs bénéficient de prestations de la part des employeurs.

Les prestations des employeurs peuvent consister en obligations, en actions et en capital liquide. Cependant, pendant la période où les travailleurs ne pouvaient pas en disposer sous leur contrôle, cette épargne a disparu en grande partie et s'est insérée dans les circuits financiers normaux. Toutefois, en novembre 1971, le DGB faisait une autre déclaration dans laquelle il demandait pour les prestations en capital liquide et en obligations la constitution de fonds autonomes gérés par les travailleurs et les pouvoirs publics. Sur cette base, on a vu germer l'idée d'utiliser ces fonds pour des investissements dans les infrastructures afin de donner un caractère plus social aux décisions des entreprises. Les fonds seraient alors un des moyens permettant la participation aux options économiques générales, qui constitue une des revendications les plus intéressantes des syndicats allemands dans ces dernières années.

Coût des infrastructures

Le problème du financement est, par ailleurs, étroitement lié au coût des équipements collectifs et, en particulier, au coût du terrain et de la construction. Bien qu'on trouve dans les documents syndicaux de nombreuses allusions à la nécessité du développement technologique dans le secteur de la construction, dont le

retard est considéré comme un défaut du système, qui a donné la priorité à d'autres productions, les critiques et revendications portent surtout sur le régime juridique des terrains à bâtir. C'est ainsi qu'à plusieurs reprises, les syndicats français ont souligné l'incompatibilité des orientations du VIème plan, qui repose principalement sur les mécanismes de marché, avec la solution du problème des équipements collectifs. Lors du congrès revendicatif de la FGTB belge, il a été déposé une motion demandant une réelle politique d'aménagement du territoire et l'élimination de la spéculation foncière; d'autre part, le Programme d'action des syndicats néerlandais affirme que la propriété des terrains à bâtir doit être limitée de façon à éviter la spéculation foncière et à permettre l'expropriation immédiate et la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement du territoire. Cependant, ce sont peut-être les syndicats italiens qui ont fait la proposition la plus précise et la plus nette, proposition qui a été reprise dans un texte de loi après avoir subi quelques modifications :
" L'indemnité d'expropriation des terres agricoles doit être calculée d'après le prix agricole défini sur la base de l'utilisation du sol au moment de la déclaration d'expropriation. Il ne doit pas être tenu compte de l'éventuelle plus-value sur le marché due à des travaux d'infrastructures effectués ou à effectuer par les communes ou par une quelconque intervention publique. L'indemnité accordée pour les terrains déjà urbanisés doit être calculée en appliquant certains coefficients à la valeur agricole des terrains de façon à obtenir un prix qui ne dépasse jamais la valeur la plus basse de la valeur cadastrale ou fiscale de la construction ou du terrain".

En ce qui concerne les critères sur lesquels baser l'indemnité d'expropriation, on voit se confirmer le principe selon lequel il faut éviter de faire supporter à la collectivité la charge de la rente résultant de l'augmentation des prix des terrains en raison de l'urbanisation. L'indemnité doit donc être calculée sur la base du prix agricole des terrains sur le marché.

Le problème du financement est lié également à celui de la gestion des infrastructures. Ce problème soulève aussi de vives polémiques entre les autorités centrales et les autorités locales et, en ce qui concerne la formation professionnelle, entre les chefs d'entreprise et les travailleurs. En Europe, la formation professionnelle s'acquiert souvent par la voie de l'apprentissage; les organisations syndicales ont attiré l'attention sur les abus possibles et sur le caractère peu fonctionnel de ce système face à la nécessité d'une formation professionnelle plus approfondie que celle que peut offrir l'entreprise. En ce qui concerne le niveau auquel doit se faire la gestion, les syndicats se déclarent en général en faveur de la décentralisation (France, Italie et Belgique).

CONCLUSIONS

Le principal mode de financement proposé par les syndicats est la fiscalité accompagnée éventuellement de quelques solutions originales. Il est évident que ce mode de financement garantit une répartition plus juste de la charge et permet un transfert des revenus. Dans le programme revendicatif de la CFDT et de la CGT, les syndicats français demandent que pour favoriser la construction de logements pour les émigrants les chefs d'entreprise qui emploient cette main-d'oeuvre paient un impôt supplémentaire correspondant à 1 % du salaire. Une telle mesure présenterait deux avantages: elle permettrait d'augmenter les ressources pour la construction de logements et de décourager les investissements qui demandent une nombreuse main-d'oeuvre dans les zones d'immigration, en les rendant plus onéreux.

Des mesures du même ordre ont été annoncées dans certaines régions du Nord de l'Italie et notamment par les autorités lombardes. Par contre, une mesure parafiscale a été proposée par les syndicats belges en faveur des travailleurs employés en ville, mais résidant en banlieue. Les chefs d'entreprise devraient payer certaines contributions pour le transport de ces travailleurs : ces contributions

constitueraient un fonds qui permettrait de rendre gratuits ces déplacements professionnels et de financer les infrastructures de transport. Ces initiatives autonomes, qu'elles viennent ou non d'organisations syndicales, démontrent la nécessité de réformer le régime fiscal, même du point de vue fonctionnel.

Par ailleurs, le régime fiscal révèle de manière particulièrement nette l'inadaptation du système administratif et de l'expression démocratique face à l'expansion du système économique. Toutefois, nous estimons que ce régime fiscal peut rester en vigueur, à condition que lui soient apportées les adaptations nécessitées par la nouvelle situation. En ce qui concerne les sociétés multinationales, ce problème sera traité dans d'autres rapports. Qu'il nous suffise de dire ici que les syndicats attendent avec un grand intérêt la suite donnée au projet de la Commission concernant la création de la société commerciale européenne et estiment que le statut proposé, bien que critiquable sous certains autres aspects, présente des avantages certains du fait qu'il tend à uniformiser le modèle juridique des sociétés européennes. En ce qui concerne les sociétés multinationales qui dépassent les frontières européennes, l'Internationale CISL a proposé à plusieurs reprises une convention internationale qui réglemente aussi sur le plan de la fiscalité la situation de ces sociétés qui disposent de larges pouvoirs économiques et politiques.

Le caractère irremplaçable de l'instrument fiscal en tant que principal agent de financement des infrastructures ne peut être maintenu que si l'on procède à une profonde réforme, qui se base en même temps sur une meilleure articulation et décentralisation et sur le transfert progressif au niveau communautaire. Ce qui n'exclut pas, toutefois, que l'on fasse appel à des méthodes de financement direct (pour les infrastructures plus proches de la production et pour l'élimination de la pollution provoquée par certaines industries) ou à l'épargne. Nous considérons, par exemple, comme une expérience intéressante, la construction des autoroutes IRI en Italie, qui sont financées par des obligations, et nous pensons

également qu'à l'avenir le marché des capitaux offrira la possibilité de résoudre les problèmes des équipements collectifs. Le problème serait donc d'instituer des mécanismes de financement qui donnent à l'épargne une nouvelle orientation. C'est justement sur le contrôle et l'orientation des investissements par les pouvoirs publics et sur la démocratisation de l'économie qui en résultera que l'Europe base ses efforts pour créer "un modèle original de civilisation".

Pour conclure, je voudrais dire que nous nous trouvons devant une situation qui présente des aspects à la fois réconfortants et décevants. Réconfortants, parce que presque toutes les organisations syndicales européennes ont des vues et des orientations communes concernant ce problème, ce qui permet d'envisager l'adoption d'une stratégie uniforme dans ce domaine comme dans d'autres secteurs. Décevants, parce que, malgré tout, cette stratégie n'existe pas encore et que nous sommes tous restés enfermés dans nos frontières tandis que nos gouvernements répondaient aux revendications syndicales en exprimant leur souci de voir diminuer la compétitivité par rapport à d'autres pays, argument qui aurait été beaucoup plus facile à réfuter par un exécutif européen.

Par ailleurs, seules d'autres perspectives politiques auraient permis à la Commission de répondre à ces revendications. Malheureusement, le caractère de plus en plus confédéral et diplomatique de la Communauté, qui semble se diriger vers une période de négociations intergouvernementales, ne semble pas faciliter la solution du problème. Comme dans d'autres secteurs, il est donc nécessaire que les organisations syndicales posent comme revendication essentielle l'évolution politique et la démocratisation de la C.E.E.

Rome, avril 1972

M A R C H E C O M M U N

E T

E Q U I P E M E N T S C O L L E C T I F S

Rapport sur le thème n° 7 par Michel ALBERT

SUJET DU RAPPORT N° 7

LA CROISSANCE DU COUT DES INFRASTRUCTURES ET DES EQUIPEMENTS COLLECTIFS ET LE PROBLEME QUE POSE LEUR FINANCEMENT POUR UN DEVELOPPEMENT HARMONIEUX DE LA COMMUNAUTE

- ° -

S O M M A I R E

Chapitre I

LE PROBLEME ET SON ENJEU

A. Notions de base 2
B. Aspects européens 8

Chapitre II

LA POLITIQUE DES EQUIPEMENTS COLLECTIFS DANS LA C.E.E.
TRAITS COMMUNS

A. Objectifs 11
B. Résultats 12

1. Le secteur privé 13

a) Consommation privée 13
b) Formation brute de capital fixe des entreprises ... 14

2. Le secteur public 14

a) Consommation publique 14
b) Investissements des administrations publiques 15

Chapitre III

LES DEUX MODELES : FACTEURS DE DIVERGENCES

A. Le modèle "nordique" 21

1. Le cas allemand 21
2. L'exemple des Pays-Bas 23

B. Le modèle "latin" 25

1. Italie ou la course à la croissance 26
2. La France sur les traces de l'Italie 29

CONCLUSIONS

A. Vers une nouvelle structure des finances publiques 39

1. Les infrastructures à finalité administrative 39
2. Les infrastructures à finalité socio-culturelle 40
3. Les infrastructures à finalité économique 41

B. Responsabilités nouvelles de la Communauté 42

Le problème du coût et du financement des équipements collectifs est aussi vaste que mal connu. On ne peut prétendre, dans le cadre d'un simple rapport comme celui-ci, en présenter une analyse d'ensemble quelque peu significative.

Le seule méthode acceptable consiste à l'aborder d'un point de vue partiel. Ainsi, a-t-il été entendu, en accord avec la Direction générale des Affaires industrielles que le présent rapport devrait plus précisément tenter de répondre aux questions suivantes: n'existe-t-il pas dans la Communauté, et plus présisément du fait du Marché commun tel qu'il fonctionne actuellement, une certaine tendance à s'orienter vers un modèle de société où la prospérité, voire l'opulence privée, ferait contraste avec une certaine pauvreté relative des services et équipements publics? La libre concurrence au sein d'une Union douanière, ne conduit-elle pas, faute de mécanismes compensateurs, à un risque d'aggravation des écarts d'équipement entre les pays membres? Comment éviter une telle évolution? Quelle contribution la Communauté peut-elle apporter à cet égard?

Pour rester dans cette ligne, nous nous bornerons, après avoir brièvement situé le sujet ainsi limité, à examiner les comptes rétrospectifs et les projections économiques élaborés par les six pays membres dans le cadre du Comité de politique économique à moyen terme et à dégager le sens des résultats obtenus.

CHAPITRE I

LE PROBLEME ET SON ENJEU

Les équipements collectifs le sont-ils, comme les immeubles, soit par nature, soit par destination? Comment cette notion d'origine budgétaire se raccorde-t-elle aux concepts de la comptabilité nationale? Donnons-nous un minimum d'éléments d'analyse pour esquisser, aussitôt après les aspects plus proprement européens du problème, ceux qui font son enjeu pour tous les citoyens de la Communauté.

A. NOTIONS DE BASE

Les infrastructures et équipements collectifs constituent un ensemble de biens d'investissements destinés à satisfaire des besoins collectifs. Quels sont ces besoins?

La présentation particulièrement claire qu'en fait B. CAZES (1) peut utilement être retenue: "A côté des consommations individuelles se traduisant par des dépenses directes de la part des ménages, il y a des besoins ressentis par les individus et les familles qui sont satisfaits au moyen de décisions de la puissance publique. La place tenue par ces décisions, et par les dépenses collectives qui y correspondent, peut être plus ou moins importante: cela dépend des traditions politiques de chaque pays régissant le découpage des activités entre secteur public et secteur privé, de considérations d'ordre éthique (la gratuité de l'enseignement complétée par son caractère obligatoire, a entre autres pour but d'éviter que les parents soient conduits à mettre en balance les dépenses d'instruction et d'autres catégories de dépenses procurant les avantages plus immédiats), et enfin de la nature plus ou moins individualisable et "facturable" des services rendus par certains investissements, comme ceux de la voierie urbaine".

---

(1) "La vie économique", A. COLIN

On comprend ainsi que les équipements collectifs peuvent l'être soit par nature, soit pour des raisons contingentes. La frontière qui les sépare des investissements des entreprises varie dans le temps et dans l'espace.

N'envisager que les équipements collectifs par nature correspond à une définition étroite que le Professeur MANCUR OLSON, initiateur des premières tentatives faites aux Etats-Unis pour établir un Rapport social, expose comme suit (1): "En laissant de côté certaines subtilités terminologiques, on peut définir un bien collectif comme un bien que les non acheteurs ne peuvent être empêchés de consommer. La défense nationale est l'exemple classique d'un tel bien puisqu'il n'est pratiquement pas possible qu'un habitant d'un pays soit exclu des avantages (ou des dangers) présentés par le système de défense de la nation. Dans une large mesure les avantages procurés par la police et le système judiciaire sont également des biens collectifs. Un monarque constitutionnel représente un exemple particulièrement net d'un bien collectif; les avantages de son règne s'étendront à tous ses sujets, aussi bien à ceux qui sont plus royalistes que le Roi qu'à ceux qui sont Républicains.

"Les biens non collectifs ou privés sont, par contraste, des biens tels qu'il est possible d'en interdire la consommation aux non acheteurs. Par exemple, si un individu achète du pain ou une voiture, les autres sont exclus de la consommation de ce qu'il a acheté. En d'autres termes, il n'y a pas de consommation simultanée ou commune d'un bien non collectif".

Cette définition, on le voit, est extrêmement restrictive. Elle aboutit à ne pas considérer une école ou un lit d'hôpital comme des biens collectifs, alors qu'ils sont précisément des symboles de ce qu'on appelle couramment équipements collectifs. Quel que soit son intérêt comme instrument d'analyse, il convient donc d'envisager une notion plus large qui, en pratique, est nécessairement la notion de formation brute de capital fixe ou encore d'investissements des administrations.

La raison de cette assimilation est simple: la F.B.C.F. des administrations publiques est le seul agrégat utilisable en la matière qui ait fait l'objet d'une harmonisation statistique dans le cadre de la Communauté (2).

---

(1) The public interest - N° 12 - été 1968 (traduction B. CAZES).

(2) Mais cette harmonisation n'ayant pu être poursuivie au niveau des composantes de l'agrégat, le raisonnement conserve nécessairement un caractère macro-économique.

La notion ainsi retenue est largement formelle: les critères sont ceux de l'origine du financement (deniers publics) et de la nature juridique du maître d'oeuvre (Etat ou collectivités locales exclusivement). Cet instrument d'analyse recouvre la grande majorité des dépenses d'équipements destinés à l'exercice des activités publiques hors marché et concerne les grandes fonctions d'administration générale: éducation, transports et communications, dépenses de l'action sanitaire et équipements urbains et ruraux.

Néanmoins c'est un instrument contestable ou défectueux à plusieurs titres et notamment parce que:

a) il ne concerne que des flux et ne donne aucune indication sur les stocks. On ne dispose aujourd'hui d'aucun instrument global permettant de faire la comparaison des parcs d'équipements collectifs existant dans les divers pays de la Communauté. Rares sont les inventaires sectoriels utilisables. Il est, par exemple, quasi impossible d'obtenir une comparaison satisfaisante des équipements hospitaliers, alors qu'au contraire, les études de marché donnent les renseignements les plus détaillés sur les équipements privés. On sait ainsi que 52 % des ménages néerlandais possèdent un sèche-cheveux électrique, 23 % des italiens au moins un chat et 13 % des allemands au moins un oiseau...(1)

b) les chiffres de la F.B.C.F. des administrations sont évidemment des valeurs brutes qui ne renseignent pas sur l'efficacité concrète des dépenses qu'ils traduisent (prix d'adjudication, rendement des services publics);

c) la F.B.C.F. des administrations ne comprend pas tous les investissements collectifs: elle exclut notamment les investissements de l'ensemble des entreprises publiques parmi lesquelles les Postes et télécommunications (2);

---

(1) 30 jours d'Europe, janvier 1972.

(2) Aussi la conception retenue, par exemple, en France par le Commissariat général du Plan est-elle plus large: elle comprend, outre les investissements des administrations et des hôpitaux, ceux des Postes et télécommunications et de la Régie autonome des transports parisiens.

d) la matière qu'embrasse cette notion n'est pas entièrement homogène. Ainsi, en Italie, une large part des investissements routiers et la totalité des autoroutes ne sont pas compris dans la F.B.C.F. des administrations (1);

e) certains transferts en capital des administrations, qui par définition, sont exclus de la F.B.C.F. des administrations n'en ont contribué pas moins à la réalisation d'équipements collectifs;

f) enfin, il est souvent arbitraire d'opposer les dépenses d'investissement aux dépenses de fonctionnement. Peu importe qu'une fonction administrative soit remplie avec davantage d'équipements ou davantage de personnel (2); l'essentiel est que la fonction soit remplie de manière à satisfaire les besoins. Aussi bien, les recherches les plus avancées tentent-elles aujourd'hui de dépasser l'opposition entre dépenses d'investissement et de fonctionnement pour tenter de mesurer ce que les actions financières des administrations apportent finalement à leurs destinataires, les consommateurs.

Un grand progrès en ce sens a été fait en France grâce aux premiers essais de mesure de la "consommation élargie" des ménages, qui comprend à la fois leur consommation au sens de la comptabilité nationale, les services collectifs "divisibles" (dont les bénéficiaires peuvent être identifiés assez aisément) et les transferts liés à une consommation de biens ou de services (exemple: prestations de sécurité sociale) (3).

On a ainsi pu calculer que les dépenses collectives n'interviennent guère que pour 1 % dans l'alimentation alors qu'elles représentent plus des 2/3 dans l'enseignement, les sports et la santé.

---

(1) Pour la France, au contraire, les investissements des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes, qui ont représenté au cours des dernières années environ 2 à 3 % de la F.B.C.F. des administrations, sont bien compris dans cet agrégat.

(2) C'est le cas de l'enseignement où des techniques audio-visuelles peuvent en partie, mais en partie seulement, remplacer les professeurs.

(3) Source: CREDOC, J. DESCE, Consommation 1969, n° 2.

L'extrême intérêt de ces recherches a conduit l'UNESCO à les développer dans le cadre du Centre Européen de Coordination des Recherches en Sciences Sociales (C.E.U.C.O.R.S.) établi à Vienne. Les résultats de ces recherches ne sont pas encore disponibles hormis la France. C'est d'autant plus regrettable qu'elles portent non seulement sur l'Europe de l'Ouest mais aussi sur les démocraties populaires.

Mais, pour en revenir, faute de mieux, à la F.B.C.F. des administrations, il convient de se demander, avant d'aborder les aspects européens de la question, s'il existe un problème spécifique du coût et du financement des infrastructures et équipements collectifs.

Concernant le premier point, si les prix des investissements réalisés par les administrations augmentent souvent à un rythme relativement rapide, c'est avant tout parce qu'ils sont, à concurrence des 2/3 environ, constitués par des constructions, qui subissent le double effet des hausses salariales et de l'accroissement des charges foncières lié à la pénurie d'espace.

Mais ces remarques sont de bien faible portée auprès de l'observation de Bertrand de JOUVENEL (1) concernant le secteur des activités "à coût non déclinant" celui où, les économies d'échelle ne jouant pas, la productivité est constante ou faiblement croissante. C'est le cas notamment pour les soins médicaux, dont le coût augmente aux Etats-Unis trois fois plus vite que le pouvoir d'achat global. Or, Bertrand de JOUVENEL montre que les biens à productivité croissante tendent à être fournis suivant les procédures du marché (2), alors que les autorités publiques sont sollicitées de dispenser les autres (3).

---

(1) Analyse et Prévision - novembre 1969.

(2) Voir en ce sens l'évolution du régime des télécommunications signalée ci-dessous page 43.

(3) Il y a là peut-être une sorte de pesanteur financière qui n'est pas sans rappeler les rapports entre la Communauté et les Etats membres: ces derniers acceptent de mettre en commun les problèmes ou les techniques du passé (charbon, agriculture, droits de douane) mais ils entendent se réserver ce qui présente les attraits de l'avenir (énergie atomique, recherche scientifique, problème des investissements directs etc...).

Mais les pouvoirs publics manquent souvent de moyens pour y parvenir dans des conditions satisfaisantes. Même dans les sociétés opulentes, une atmosphère de pénurie caractérise les activités incombant à l'administration. Pis, comme GALBRAITH l'a montré depuis longtemps déjà, le système industriel tend à faire coïncider l'enrichissement privé avec un certain appauvrissement de ce qui est public.

Ce contraste repose sur la dialectique du consommateur et du contribuable. Lorsque le consommateur achète quelque chose sur le marché, il en retire une satisfaction personnelle et immédiate; lorsqu'au contraire le contribuable paie ses impôts, son désagrément présent est mal compensé par les satisfactions lointaines et peu discernables qui en seront la contre-partie. Certes, chacun sait que l'effort du contribuable est indispensable, ne serait-ce que pour permettre au consommateur de jouir en paix du revenu dont il garde la disponibilité. Mais ce type de raisonnement est très loin de suffire à contrebattre le grand déséquilibre caractéristique de nos sociétés industrielles.

C'est ainsi que la foule des villes se presse, debout, matin et soir, dans des transports collectifs sans confort alors que les voitures individuelles sont aux trois-quarts vides, dans des rues toujours plus encombrées (1); que la surconsommation individuelle de médicaments s'aggrave parallèlement au manque de lits d'hôpitaux (2); que, dès l'enfance, l'encombrement par les jouets va désormais de pair avec la privation de terrains de jeux... Dans tous les aspects de la vie sociale, le même déséquilibre se retrouve à quelque degré.

---

(1) En France, le rapport sur les comptes "transport" de la nation, publié en 1969, indique que les Français consacraient en 1967 82 % de leur budget "transport" aux moyens individuels et seulement 18 % aux moyens collectifs; de 1962 à 1967, le prix total du transport automobile a augmenté de 7 % alors que celui des transports collectifs s'est accru de 25,3 %.

(2) En 1965, le taux d'occupation des hôpitaux psychiatriques atteignait, en France, 119 %, ce qui signifie qu'un malade sur 6 n'avait même pas droit à un lit mais seulement à un brancard; et 67.000 lits sur 108.000 avaient plus de 80 ans ("L'argent signe de santé?" Convergences, SPES 1969).

Ce déséquilibre désigne l'aspect central du problème du financement des équipements publics, lequel ne sera pas traité ici en tant que tel. Ainsi, nous éviterons toute exégèse des vieilles théories suivant lesquelles l'orthodoxie budgétaire permettrait de couvrir les investissements par voie d'emprunt alors que les dépenses courantes doivent l'être par des ressources fiscales: dans les deux cas il y a prélèvement sur le produit national et par conséquent concurrence entre la satisfaction des besoins privés et des besoins collectifs. C'est cela qui nous concerne essentiellement ici. Le problème du recours plus ou moins large à l'emprunt relève plutôt de la politique conjoncturelle.

B. ASPECTS EUROPEENS

Nulle part moins qu'en Europe ce grand déséquilibre entre l'enrichissement privé et les tendances à l'appauvrissement collectif ne peut être durablement admis. Toute notre tradition le condamne, depuis Athènes qui n'eût pas été elle-même sans ses monuments publics, depuis le Moyen-Age et ses cathédrales jusqu'à l'invention, par l'Europe, de l'enseignement obligatoire et gratuit ou encore de la Sécurité sociale dans des sociétés libres.

Or, l'évolution économique risque d'aggraver encore ce déséquilibre du fait que l'élévation du niveau de vie se traduit désormais par une augmentation plus que proportionnelle des consommations tertiaires où la part des services collectifs, et donc des besoins en financement public, est particulièrement forte.

On comprend ainsi que, dès leurs premiers travaux de programmation économique, les pays membres de la C.E.E. aient mis l'accent sur le problème des équipements collectifs.

Même dans les domaines où le Marché Commun a le mieux réussi (union douanière, politique agricole commune), son succès n'a été que le résultat de longs efforts de rapprochement entre les positions initiales des pays membres. Il est au contraire frappant de constater que leurs objectifs essentiels en matière d'équipements collectifs, ont été spontanément définis selon des orientations convergentes. C'est ce que montre l'analyse des projections retenue par les Etats membres dans le premier programme de politique économique à moyen terme

(P.E.M.T.) et que résume un chiffre de valeur symbolique : le taux de croissance des investissements publics pendant le quinquennat écoulé devrait atteindre en moyenne, pour l'ensemble de la Communauté, le double de celui du produit global (8,5 % l'an en volume, contre 4,3 % pour le P.I.B.). En outre, ce très remarquable écart n'était rien moins que l'oeuvre du hasard ou d'un concours de circonstances passagères. Il traduisait une volonté politiquement fondée sur une doctrine des plus fermes.

Cette doctrine officielle des Six porte condamnation du déséquilibre existant entre le degré toujours meilleur de satisfaction des besoins individuels et l'insuffisante satisfaction des besoins collectifs. Elle a été définie comme suit, par la Commission, puis par le Conseil des Ministres, en 1967 (1), avec la pleine approbation du Comité Economique et Social ainsi que du Parlement Européen:

"Apparemment, la seule possibilité pour réserver à la consommation privée une marge de croissance plus large consisterait à ralentir la progression des dépenses publiques. Cette éventualité est néanmoins largement illusoire.

"Au début du siècle, les dépenses publiques représentaient rarement plus de 15 % du produit intérieur brut des grandes nations. Partout, aujourd'hui, en dépit des sacrifices qu'impose la pression fiscale correspondante, elles en dépassent le tiers, atteignant parfois près de la moitié dans les Etats qui ont le plus largement étendu leurs régimes sociaux. Cette évolution semble difficilement réversible.

"Imaginer qu'il soit rapidement possible de l'arrêter, reviendrait à admettre que l'on ait obtenu un équilibre dans la satisfaction respective des besoins individuels et collectifs. Il n'en est rien. Les exigences de la santé publique demeurent négligées auprès de l'alimentation: le volume de la circulation automobile progresse plus que les équipements en matière de routes et de parcs de stationnement; les infrastructures collectives de l'enseignement, de la culture, de la science et les loisirs demeurent très en retard par rapport au développement des équipements individuels de toute nature. Chacun doit, dans ces conditions, prendre conscience qu'une croissance excessive de la

(1) J.O. des Communautés, 25 avril 1967. Premier programme de P.E.M.T.

consommation privée entraînerait inévitablement pour la population des privations encore plus vigoureuses en matière d'hôpitaux, de routes ou d'écoles. En outre, une large partie des dépenses publiques conditionne la croissance économique future (transports, enseignement, recherche, habitat).

"Ainsi, dès maintenant et à fortiori dans l'avenir, le niveau de vie, et plus encore la qualité de l'existence, sont et seront déterminés en grande partie par un ensemble d'équipements et de services collectifs que seul, en dernière analyse, l'impôt pourra durablement payer.

"En tout état de cause, si l'on envisageait de réduire la progression des investissements publics, il ne pourrait en résulter qu'un gain très modeste pour la consommation privée qui n'augmenterait guère que de 1 % pour une amputation de 15 à 20 % de ces investissements".

Ce texte est d'autant plus intéressant à relire aujourd'hui que, s'il continue à exprimer les intentions des gouvernements des pays membres, ces derniers ne sont que fort mal parvenus, dans l'ensemble, à réaliser leurs objectifs dans ce domaine.

D'où la question fondamentale: n'y aurait-il pas, derrière les mécanismes de fonctionnement du Marché Commun, tel qu'il est aujourd'hui bâti, une sorte de main invisible se jouant des gouvernements nationaux et tendant à privilégier une croissance de type mercantile et inégalitaire caractérisée notamment par une opposition entre la prospérité privée et la médiocrité d'une large part des services et équipements collectifs?

Pour tenter d'y répondre, regardons les faits, c'est-à-dire: les objectifs visés d'un côté, les résultats obtenus de l'autre, à la fois au plan de la Communauté dans son ensemble et à travers les particularités nationales.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DES EQUIPEMENTS COLLECTIFS DANS LA C.E.E. TRAITS COMMUNS

Le tableau figurant en Annexe I donne, pour les cinq principaux pays de la C.E.E., les prévisions et les résultats obtenus au cours des années 1965-1970, ainsi que les prévisions 1970-1975, concernant le taux de croissance du produit global et **de ses quatre grands emplois : consommation publique et privée, formation brute de capital fixe du secteur directement productif et des administrations publiques.**

A. OBJECTIFS

Les projections (1) du premier programme **de politique économique à moyen terme de la Communauté portant sur le quinquennat 1965-1970 constituent, on le voit, une claire illustration de la doctrine rappelée ci-dessus.**

Quel que soit l'écart des taux de croissance du produit global (2) (Allemagne 3,5 %, Italie 5 %), la répartition de cette croissance du produit entre les quatre grands types d'emploi correspond à une philosophie remarquablement commune à tous les pays membres: il s'agit pour chacun de limiter la consommation afin d'élargir la part des investissements (F.B.C.F.), en accordant une haute priorité aux investissements des administrations publiques.

Telle est la visée essentielle de ces projections: redresser la distorsion existante quant au degré de satisfaction respectif des besoins privés et collectifs. Il est donc utile de la formaliser grâce au calcul d'un "coefficient de redressement" (Cf Annexe II) qui mesure l'avance que chaque pays assigne à ses investissements publics par rapport à son produit global.

---

(1) Ces projections, établies par le soin des administrations nationales compétentes, présentent à la fois un caractère de prévisions conditionnelles et d'objectifs **arrêtés.**

(2) Calculés en volume. A noter d'ailleurs que, contrairement aux projections figurant dans le troisième programme (1970-1975) qui ont été établies en valeur, celles du premier programme ont dû être formulées en volume.

Ce simple calcul montre bien aussi que le même dessin se retrouve grosso modo dans les nouvelles projections 1970-1975, sous réserve des particularités concernant la France qui seront commentées ci-dessous. Cette continuité dans le propos est d'autant plus notable que, comme on le voit à la lecture des Annexes I et II, la Communauté dans son ensemble a abouti, non pas au redressement désiré, mais à une dégradation relative du volume de ses équipement collectifs: le coefficient de dégradation (1) est de 94,2.

B. RESULTATS

Ce résultat est d'autant plus curieux que les prévisions concernant le produit global ont été elles-mêmes sensiblement dépassées (5,2 % contre 4,3 %) En effet, la marge supplémentaire ainsi obtenue aurait dû être par priorité affectée aux emplois considérés comme prioritaires, c'est-à-dire aux équipements collectifs. C'eût apparemment été d'autant plus facile que ces derniers ne représentent que 3 à 5 % du P.N.B. Leur taux de croissance en volume aurait donc dû, si les Etats avaient été tant soit peu maîtres de leurs propres finances, atteindre sensiblement un niveau de l'ordre de 10 % l'an. Or, il n'a été que moitié moindre (4,9 %).

Cet échec est d'autant plus grave qu'il concerne tous les pays sauf la Belgique; sa portée est d'autant plus vaste que, pour la consommation des administrations aussi, les résultats obtenus sont inférieurs aux prévisions, et sans aucune exception cette fois. Le contraste entre les objectifs visés et les résultats enregistrés oppose donc dans leur ensemble, et pour la Communauté toute entière, le secteur public au secteur privé.

(1) La définition adoptée est telle qu'il y a dégradation lorsque le coefficient de redressement est inférieur à 100.

1°) Le secteur privé

a) Consommation privée

Les pays de la Communauté s'efforcent dans l'ensemble de limiter le taux de croissance de la consommation privée à un niveau inférieur à celui du produit global. C'est ce que montrent les projections du premier programme pour tous les pays sauf l'Allemagne. Cette option implique un certain courage dont on trouve le reflet dans ce texte quelque peu menaçant du premier programme :
"Au total, il serait peu réaliste d'envisager que la croissance de la consommation réelle des ménages puisse dépasser, sur l'ensemble de la période considérée, les taux prévus dans les projections. Si la progression de la consommation privée atteignait, au début du quinquennat, un rythme supérieur, il serait inévitable que l'on soit contraint en fin de période de réaliser un freinage relativement brutal dont les conséquences négatives, voire douloureuses, notamment dans le domaine de l'emploi, pour certains secteurs, l'emporteraient de beaucoup sur les avantages antérieurement obtenus (1)".

Il est frappant de constater que l'effort d'austérité relatif ainsi prévu par tous les pays en 1965 a échoué, sauf pour ce qui concerne la France. C'est ce que montre la comparaison entre les taux de la consommation privée et du produit global dans les projections d'une part et les réalisations de l'autre. L'échec est même si marqué qu'il y a inversion entre les ordres de grandeur respectifs de l'une et de l'autre. Et cette inversion est d'autant plus significative que, par ailleurs, on l'a vu, le produit global en valeur réelle a augmenté dans tous les pays beaucoup plus rapidement que prévu.

Il est difficile d'imaginer que le Marché Commun ait une influence directe sur ces résultats.

---

(1) Seule une conjoncture internationale particulièrement favorable pendant la plus grande partie du quinquennat a permis d'éviter ces difficultés, qui n'ont d'ailleurs peut-être été que différées pour certains pays.

On peut en revanche supposer une influence indirecte, certes mineure, mais favorable à la limitation de la progression de la concommation réelle, dans la mesure où la concurrence accrue permet d'obtenir une quantité égale de produits pour une dépense relativement moindre.

b) Le poste relatif à la formation brute de capital fixe des entreprises n'appelle guère de commentaires. Si les résultats obtenus sont sensiblement supérieurs aux prévisions partout sauf en Italie (dont la projection était excessivement ambitieuse pour l'ensemble des investissements), c'est sans doute, à la fois, parce qu'ils reflètent la prospérité générale et parce qu'ils sont directement liés à moyen terme à l'essor de la consommation privée.

2°) Le secteur public

Le secteur public, au contraire du secteur privé, se caractérise par des résultats généralement inférieurs aux prévisions, et souvent dans des proportions importantes.

Cela ressort en premier lieu des chiffres concernant :

a) la consommation publique : 3,2 % contre 4 % pour l'ensemble de la C.E.E.

A noter particulièrement le cas de l'Allemagne, où le taux de croissance de la consommation publique, soit 2,2 % par an en moyenne, est inférieur de près du tiers au chiffre, pourtant apparemment prudent, de 3,1 % qui avait été retenu.

Ces constatations sont d'autant plus importantes que, non seulement aucune part du dépassement imprévu du produit global n'a été affectée aux besoins courants des administrations, mais que, même la part relative de ces dernières a été réduite par rapport aux projections, en dépit d'une performance globale des économies des pays membres supérieure aux résultats escomptés.

Sans doute la croissance de la consommation publique dépend-elle pour une certaine part de la politique suivie d'année en année par les gouvernements, lesquels ne se laissent pas enfermer dans des projections préétablies sur la base de raisonnements économiques. Il n'en demeure pas moins qu'on comprend mal pourquoi tous les pays ont abouti dans ce domaine - où les prévisions restent moins aléatoires qu'ailleurs - à des résultats aussi notablement inférieurs à leurs prévisions. On peut se demander si des forces puissantes et inattendues - celles de l'inflation - ne se sont pas exercées en un sens opposé à celui des intentions des gouvernements.

Quoi qu'il en soit, les nouvelles prévisions pour le quinquennat en cours montrent deux types de réactions aux résultats ainsi enregistrés : soit un changement de politique visant à freiner plus ou moins vigoureusement l'augmentation de la consommation publique (France, Italie et surtout Pays-Bas), soit au contraire, en Allemagne, une volonté marquée de rattrapage :

"le taux de croissance supérieur à celui du P.N.B. qui est prévu dans la République fédérale est indubitablement l'expression d'options politiques et des "besoins de rattrapage" existant dans de nombreux secteurs (en particulier dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle et de la santé publique)". (1)

b) Les investissements des administrations publiques

C'est à la fois l'agrégat le plus intéressant à observer en soi et celui qui se situe au centre de notre sujet. Il peut donc être utile de donner quelques aperçus sur le cheminement qui, dans ce domaine, a conduit - on l'a vu - à des résultats radicalement opposés aux prévisions.

La première question à cet égard est celle des prix : tous les éléments de l'Annexe I sont établis en volume; la faiblesse des investissements publics de 1965 à 1970 ne serait-elle pas due, au moins en partie, à une augmentation rapide du coût de ces investissements ?

---

(1) Groupe d'étude des Perspectives économiques à moyen terme, "Perspectives pour 1975", 1ère partie, Bruxelles, mars 1971.

La réponse apparaît dans l'annexe III, qui donne l'évolution de l'indice des prix de la F.B.C.F. des administrations de 1961 à 1970 dans les six pays membres de la Communauté et les quatre pays candidats. Il semble qu'aucune loi générale ne puisse être tirée de la comparaison de cet indice avec celui des prix implicites du P.N.B.

Quant au cheminement proprement dit, c'est-à-dire l'évolution en volume des investissements publics d'une année sur l'autre, il se caractérise par un très forte discontinuité (cf. annexe IV, p. 1 à 10) qu'exprime, pour les six pays membres et la Grande-Bretagne, leur coefficient de variation comparé à celui du P.N.B. (annexe V) : le Luxembourg mis à part, ce coefficient va de 0,20 à 0,50 environ pour le P.N.B., alors qu'il atteint environ le double pour la FBCF des administrations. Les investissements publics subissent donc, d'une année sur l'autre, des variations environ deux fois plus amples que celles du P.N.B.

Encore ces indices synthétiques sont-ils moins expressifs peut-être que certains exemples concrets. Ainsi, entre 1966 et 1968, le taux de croissance des investissements publics calculés en valeur est passé :

. En Allemagne de - 12,3 % à + 11,8 %
. En Italie de - 2,6 % à + 20,4 %

On voit que le budget d'équipement des administrations, quelle qu'ait pu être la volonté des Etats, a joué en fait dans les années récentes, sauf exception, le rôle d'un solde ou d'un simple facteur d'ajustement.

Alors que, dans l'intention des gouvernements, cet agrégat apparaît comme le pilier central, l'objectif permanent autour duquel doivent s'ordonner les autres, traités en variable dans un dessein stratégique qui, plus ou moins explicitement, vise peut-être à formuler une réponse européenne au défi-dilemme "Industrie et Société", dans la réalité au contraire, ce même agrégat tend à faire figure d'un bouchon sur l'eau, balloté au gré des fluctuations conjoncturelles.

Fluctuations singulièrement dissymétriques puisque, déterminées par des hausses des prix toujours supérieures aux craintes des pessimistes, elles ont régulièrement entraîné une amputation du progrès des équipements collectifs.

Ce phénomène central se résume comme suit pour l'ensemble de la C.E.E. de 1965 à 1970 :

	P.N.B.	Investissements des administrations
Projections	4,3	8,5
Réalisations	5,2	4,9

Un tel phénomène ne peut s'expliquer que de deux manières :

- ou bien les projections du premier programme de P.E.M.T. étaient radicalement incohérentes, mais alors on s'étonne que tous les pays aient pu commettre les mêmes erreurs, dans le même sens, et dans des proportions aussi massives (1); cette hypothèse est donc à exclure;
- ou bien il faut admettre que la majoration du taux de la croissance réelle, loin de favoriser le progrès des équipements collectifs, peut dans certaines circonstances y faire obstacle, et même conduire à leur régression relative, non seulement à court terme, mais à moyen terme (2).

.../...

(1) Sans doute les projections servant de base aux programmes de P.E.M.T. sont-elles sur bien des points défectueuses et insuffisamment harmonisées. Sans doute faut-il rappeler les réserves formulées ci-dessus concernant le contenu et la signification des concepts d'investissements publics et d'équipements collectifs. Il n'en demeure pas moins que les indications de tendances ici analysées paraissent indiscutables.

(2) C'est en particulier le cas en l'absence d'une politique monétaire efficace et à défaut de pouvoir utiliser suffisamment, pour des raisons politiques, la flexibilité du système fiscal.

C'est très certainement ce qui s'est produit dans la C.E.E. depuis 1965 étant donné le taux d'inflation qui a accompagné sa croissance relativement rapide. Dans ces conditions, qui subsistent encore aujourd'hui, il serait peut-être plus facile pour les pays de la Communauté de parvenir à un développement rapide de leurs équipements collectifs avec une croissance modérée, de l'ordre de 4 %, qu'avec un développement accéléré jusqu'à 5 % (1).

Cette conclusion, à peu près aussi contraire au bon sens que l'était l'affirmation de Galilée selon laquelle c'est la terre qui tourne autour du soleil et non l'inverse, va tout à fait à l'encontre des idées reçues, et qui prévalent dans les milieux officiels, notamment en France, où l'évolution des dernières années l'a pourtant infirmée, puisque, de 1968 à 1971, une croissance globale sans précédent (20,4 % en volume, soit 6,4 % en moyenne par an) s'est accompagnée d'une diminution des dépenses d'investissement public en termes réels. On a pu constater tout récemment encore à quel point cette opinion erronée était répandue lorsque, à l'occasion des débats sur les grandes options du VIe Plan, les représentants des chefs d'entreprise ont proposé de choisir un taux de croissance "à la japonaise", arguant notamment de ce qu'un développement accéléré permettrait de dégager des surplus disponibles pour les équipements collectifs. Cette option a été écartée en raison des sacrifices qu'une telle accélération dans le changement aurait imposés à certaines catégories de la population (2), mais personne n'a mis en doute, semble-t-il, notamment du côté gouvernemental, le bien-fondé des termes dans lesquels le patronat présentait la relation entre croissance et équipements collectifs.

.../...

(1) A cet égard, il y a quelque chose de piquant dans le fait que la Grande-Bretagne soit parvenue, au cours de la dernière décennie, pourtant si médiocre pour son économie, à maintenir, au moins jusqu'en 1969, un taux de croissance de ses investissements publics relativement élevé, puisque la part de ces derniers, rapportés au P.N.B., est passée, entre 1961 et 1970, de 3,4 % à 4,8 % (cf. Annexe IV, page 10).

(2) "Prendre parti pour une croissance vigoureuse, c'est proposer au pays de ne pas ménager ses efforts. Mais la tâche n'est pas au-dessus de nos forces, car il n'est pas question d'engager la nation dans une croissance de caractère "sauvage", c'est-à-dire de desserrer brutalement tous les freins qui ralentissement les transformations en cours. Cette éventualité a été envisagée au cours de la préparation des options et sérieusement explorée sous la forme -symbolique- d'un taux de croissance annuelle de la P.I.B. de 6,5%. Ces travaux, comme la consultation approfondie des groupes socio-professionnels concernés, ont montré l'irréalisme d'une telle hypothèse. La Nation, en effet, n'est pas prête à en accepter les conséquences : intensification de l'exode rural, accélération de la mobilité des travailleurs salariés, disparition rapide d'entreprises individuelles dans l'artisanat, le commerce et la petite industrie. Des efforts violents et brutaux ne correspondent pas au stade de développement que nous avons atteint. Bien davantage, nous avons

Ainsi, chacun sait bien qu'un taux de croissance élevé est - toutes choses égales d'ailleurs - propice à l'accroissement des investissements privés et à la création de tensions inflationnistes; nul n'ignore que, les politiques monétaires des Etats membres de la C.E.E. étant de moins en moins efficaces, ces derniers doivent recourir davantage aux instruments budgétaires de réglage conjoncturel, c'est-à-dire en fait, traiter le flux des équipements collectifs, seul élément flexible de la masse budgétaire à fiscalité constante, comme un simple instrument, voire en un certain sens, la mesure du superflu; mais aucune politique nationale ne semble en avoir conclu que l'accélération de la croissance du P.N.B. impose en fait une restriction de la demande publique qui fait dériver la C.E.E. vers un type de société fort différent de celui qu'ont choisi les gouvernements responsables.

Un modèle de société au demeurant peu acceptable pour les catégories les plus défavorisées de la population. En effet, la pénurie de biens et équipements collectifs aggrave les inégalités sociales. A défaut d'hôpitaux publics convenables, le riche peut aller dans une clinique privée; si l'enseignement public est défaillant, il envoie ses enfants dans des écoles privées; on ne souffre guère de l'insuffisance des transports en commun quand on est maître de ses horaires et, à fortiori si l'on dispose d'un chauffeur. Mais les petits et les faibles sont les premières victimes de toutes ces insuffisances.

Tel est l'enseignement qui se dégage d'un examen macroéconomique de la politique des finances publiques menée par les pays membres depuis 1965: unis par une ambition qui tendait à réduire les inégalités sociales en offrant à leurs populations un cadre d'existence amélioré, ils sont unis, aussi, par l'échec quasi-général de cette ambition.

De plus, l'aggravation relative des discordances sociales qui en résulte se double, comme on va le voir maintenant, d'une extension des inégalités structurelles entre pays membres, concernant les infrastructures et les équipements collectifs.

Suite (2) de la page 18
... besoin d'une progression ordonnée, régulière, qui limite les inconvénients individuels. Encourager l'évolution tout en l'accompagnant, tel est le type de croissance visé".
(Introduction au rapport du VIe Plan - Page 12).

CHAPITRE III

LES DEUX MODELES : FACTEURS DE DIVERGENCE

Nous n'avons jusqu'à présent raisonné que sur des taux de croissance, c'est-à-dire des dérivés de flux. Considérons maintenant ces flux eux-mêmes. A l'inverse du précédent, cet examen montre ce qu'il y a de plus ou moins stable dans chacun des systèmes nationaux et souligne au contraire les différences entre eux, ce qui permet de tenter un essai d'interprétation différencié, suivant les pays, des phénomènes globaux analysés ci-dessus.

Les six pays membres et les quatre pays candidats ont été classés ci-dessous en ordre décroissant d'après le taux moyen de la F.B.C.F. de leurs Administrations rapporté au P.N.B. pendant les cinq dernières années connues (1).

Tableau n° 1

Pays-Bas	4,96	Luxembourg	4,19
Royaume-Uni	4,80	Allemagne	4,00
Danemark	4,66	France	3,40
Norvège	4,40	Belgique	3,20
Irlande	4,20	Italie	2,42

On voit nettement que ces dix pays se divisent en deux catégories qui ne paraissent pas sans lien, ni avec la géographie, ni avec les caractéristiques socio-religieuses. Il semble permis d'en inférer une distinction entre deux types de modèles, l'un "nordique", l'autre "latin".

Pour ce qui concerne les pays membres de la C.E.E., cette distinction se recoupe d'ailleurs avec de nombreuses autres : structures économiques plus archaïques dans les pays latins, tarif protecteur plus élevé avant l'ouverture du Marché commun etc... Il résulte de ces différences que la France et surtout l'Italie ont dû consentir un effort particulier pour s'adapter à l'Union douanière. Cela n'est sûrement pas sans rapport avec les observations ci-après, qui les concernent.

---

(1) (Cf. Annexe IV, pages 1 à 10) - Pour les pays candidats, la source est l'O.C.D.E. et non l'O.S.C.E. Dernière année : 1970, sauf pour le Luxembourg, le Danemark et la Norvège : 1969, et l'Irlande : 1968.

A. LE MODELE "NORDIQUE"

La première catégorie tend à confirmer l'existence d'une sorte de modèle "nordique" dans lequel, non seulement la couverture des risques sociaux par voie d'intervention publique est, comme chacun sait, particulièrement étendue mais où - phénomène sans doute moins connu - 4 % au moins du P.N.B. sont affectés aux investissements publics (1).

Les quatre Pays candidats à l'adhésion entrent naturellement dans cette catégorie. On conçoit qu'ils soient particulièrement intéressés à savoir si le fonctionnement du Marché Commun ne comporte pas une sorte de mécanisme occulte conduisant à une "déflation compétitive" des standards d'action financière des pouvoirs publics.

Deux cas sont à cet égard particulièrement intéressants : ceux de l'Allemagne et des Pays-Bas.

1) Le cas allemand

Avec un taux de 4%, l'Allemagne se trouve dans une position médiane, à la charnière des deux catégories de pays. Mais, bien que calculée sur une moyenne de cinq années, cette position paraît plus conjoncturelle que structurelle. En effet, de 1963 à 1965, la R.F.A. avait atteint le taux moyen, nettement plus élevé, de 4,4 % (cf. Annexe IV, page 1).

---

(1) Sous cet angle, il paraît utile de souligner au contraire que le niveau atteint par les U.S.A. est à la fois beaucoup plus faible (3 %) et stabilisé depuis une décennie (cf. Annexe IV, page 11). Cela confirme bien que l'effort consacré aux équipements collectifs n'est point proportionnel à la richesse globale.
On peut enfin, sur ce point, être tenté d'établir un lien entre le "modèle américain" et le "modèle latin", tous deux s'opposant au "modèle nordique".

L'histoire politique de l'Allemagne retiendra peut-être le fait qu'à partir du moment où ils ont pris la responsabilité des affaires économiques de ce pays, les sociaux-démocrates - dont la doctrine est pourtant la plus favorable au développement des équipements collectifs - ne sont plus parvenus dans ce domaine qu'à des taux de croissance de l'ordre de 1/3 de ceux que les démocrates-chrétiens s'étaient fixés à eux-mêmes... Mais il serait illusoire d'y rechercher la traduction d'un changement de politique ou la trace d'une erreur de calcul.

La cause en est double :

En premier lieu, au cours de la récession 1965-1967, les Länder et les Communes ont réduit drastiquement leurs investissements, pour la simple raison que leurs rentrées fiscales se trouvaient elles-mêmes diminuées par suite du fléchissement de l'activité économique. Les autorités locales n'ont même pas profité de la baisse du taux de l'intérêt pour emprunter davantage. De là, notamment, l'effondrement de la F.B.C.F. des Administrations en 1967 (- 12,3 %).

Ainsi, loin de jouer le rôle de rééquilibrage qui devrait être le sien, le secteur public a alors exercé en R.F.A. un effet pro-cyclique aggravateur de la récession (1).

Ensuite, au cours des années 1968 et 1970, la croissance des investissements publics en R.F.A. a repris un rythme accéléré, mais une part croissante de cette augmentation a été absorbée par la hausse des prix, qui a atteint dans ce domaine plus de 16 % en une seule année, de 1969 à 1970 (cf. Annexe III) ! Cette inflation extraordinaire résultait elle-même, pour une large part, du paradoxe suivant : en dépit de sa puissance économique grandissante, la République fédérale d'Allemagne a éprouvé, au cours des dernières années, des difficultés croissantes et particulièrement graves, à mener une politique monétaire autonome et efficace, en raison du volume accru des capitaux flottants qui spéculaient sur la réévaluation du DM.

(1) Ce phénomène est à l'origine de la grande loi relative à la programmation des finances publiques de 1967. Cet exemple montre la nécessité d'une organisation régulatrice comparable dans le cadre de la future Union économique et monétaire européenne.

Cette impuissance de l'Allemagne à maîtriser sa masse monétaire ne peut être levée que de trois manières :

- grâce au relèvement de la parité de la monnaie nationale; l'expérience en a montré les inconvénients éventuels;
- au moyen de mesures restrictives des échanges de capitaux, lesquelles nuisent nécessairement à la bonne allocation des ressources et constituent, au moins à long terme, un facteur d'affaiblissement structurel;
- ou encore dans le cadre d'une Union monétaire européenne, indispensable pour permettre à la Communauté de conquérir l'autonomie de sa politique de crédit.

Or, tous les pays de la C.E.E. ont, à des degrés divers, éprouvé des difficultés comparables à celles de l'Allemagne, comme le montre l'Annexe II, les Pays-Bas et la France étant cependant ceux dont les performances relatives restent les meilleures.

Si l'on se souvient maintenant du rôle que peuvent jouer les équipements collectifs pour la réduction des inégalités sociales, il devient donc permis d'affirmer que l'absence d'union économique et monétaire contribue indirectement à aggraver les inégalités sociales au sein des Pays membres de la C.E.E.

2) L'exemple des Pays-Bas

Exemple type du "modèle nordique", les Pays-Bas ont pu échapper jusqu'en 1969 à ces difficultés.

Ils se placent au premier rang des dix pour le rapport entre la F.B.C.F. des Administrations et le P.N.B. avec un taux voisin de 5 %. Ils entendent bien conserver cette position, se proposant même de distancer davantage encore leurs partenaires et d'atteindre en 1975 le niveau de 5,6 % (1).

---

(1) Ces records ne sont sûrement pas étrangers au coût des installations portuaires et de la protection contre les eaux.

Mais, le plus étrange en apparence est que la Hollande ait pu, et puisse encore, mener une politique aussi volontariste alors qu'elle est par ailleurs, entre les dix, le pays le plus dépendant de l'extérieur (part du commerce extérieur dans le P.N.B. : environ 50 %).

C'est en effet une idée assez répandue dans le Marché Commun - notamment en France - et une crainte parfois vive dans les Pays candidats - en particulier chez certains syndicats de travailleurs - que, plus un pays ouvre largement son économie vers l'extérieur, et plus il devient difficile pour lui de pratiquer des politiques financières ambitieuses tendant à lui permettre de s'acheminer vers un modèle de société original. En un mot, le libre-échange conduirait nécessairement à l'uniformité des"sociétés de consommation".

On trouve une expression particulièrement claire de cette idée dans un rapport récent (1), rédigé par un expert français fort compétent, Monsieur Claude TRABUC, et présenté par Monsieur Jean CHARBONNEL, Président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale : "Le degré d'ouverture au commerce extérieur et la part tenue dans le P.N.B. par le commerce des associés dictent les fourchettes des politiques de prix, des salaires, du budget, des impôts, des taux d'intérêt, dans lesquelles l'action du Gouvernement aura un effet régulateur, au-delà desquelles les décisions sont sans effet ou ont des effets non recherchés ou déséquilibrants".

Selon cette pensée, on le voit, il n'existerait aucune échappatoire : l'interpénétration économique créerait fatalement un processus irréversible de dépendance à l'égard de l'extérieur qui aboutirait notamment à "dicter" les orientations de la politique budgétaire. L'image du bouchon flottant à la surface de l'eau revient à l'esprit.

(1) "Système monétaire international et politique monétaire européenne" Juin 1971.

Il y a quelque chose de beau dans le fait que la preuve du contraire soit apportée par la Hollande, pays qui n'est petit que par la taille et dont c'est bien la tradition de dire aux autres des choses comme celle-là.

Reste à comprendre cependant pourquoi les Pays-Bas ont pu disposer en la matière des marges de liberté particulièrement grandes.

Plusieurs facteurs ont pu y contribuer : au début du Marché Commun, la Hollande bénéficiait d'une forte marge de compétitivité par suite notamment de la faiblesse relative de ses salaires, qui a ensuite été entretenue pendant plusieurs années grâce à une politique de revenus relativement efficace; ultérieurement les budgets publics ont joué un rôle de compensation très utile pendant la récession des années 1967/1968; sur un plan plus général, le butoir du déséquilibre extérieur a pu être repoussé, pour des raisons exceptionnelles, sans doute (mise en exploitation du Gaz de Gronningue), mais aussi grâce aux excellents résultats d'une politique de spécialisation et de conquête des marchés extérieurs qui a permis depuis une génération de renforcer constamment la compétitivité de l'économie néerlandaise.

Toutefois, la limite de l'inflation tolérable a été atteinte à partir de 1969 et la Hollande a dû alors réduire fortement le taux de croissance de ses investissements publics (cf. Annexes III et IV, page 9) subissant ainsi le sort commun.

Nous ne devons pas pour autant négliger la leçon qui se dégage de l'exemple des Pays-Bas : la possibilité de financer une politique ambitieuse d'équipements collectifs dépend autant peut-être, même pour un petit pays de la C.E.E., de la qualité de ses structures économiques et de la politique qui les concerne, que de son degré d'interpénétration avec le monde extérieur.

B. LE MODELE "LATIN" (1)

Dans le tableau n° 1, page 20, trois pays sur dix présentent un taux moyen de F.B.C.F. des Administrations par rapport au P.N.B. inférieur à 4 %.

---

(1) Il vaudrait mieux dire "modèle latin contemporain" : si le modèle latin actuel se caractérise par un développement faible des équipements collectifs, au contraire la décadence de la Rome antique est due à ce que de trop nombreux citoyens ont trop longtemps vécu dans l'oisiveté grâce à la prodigalité des caisses publiques...

Il se trouve que ce sont les trois pays "latins", ce caractère étant toutefois mitigé en ce qui concerne la Belgique.

L'Italie et la France méritent un examen spécial :

1) L'Italie ou la course à la croissance

La singularité de l'Italie ne tient pas seulement à son retard structurel par rapport aux autres pays européens, mais au fait que, seule parmi les dix Pays membres et candidats, elle consacre depuis dix ans une part décroissante de son P.N.B. aux équipements collectifs (cf. Annexe IV, page 5) : son taux moyen est passé de 2,78 % en 1961 et 1965 à 2,42 % entre 1966 et 1970 (1).

Comment cette évolution peut-elle s'expliquer de la part d'un pays dont le moins qu'on puisse dire est que ses infrastructures administratives en général ne sont guère satisfaisantes ? La réponse est peut-être contenue dans la rupture de tendance que révèle le tableau suivant :

Tableau n° 2

ITALIE

(2)

Taux de croissance annuels moyens (aux prix de 1963)

	P.N.B.	F.B.C.F. (Administrations)	
1951 - 1955	5,6	7,2	8,6 %
1955 - 1960	5,6	10,0	
1960 - 1965	5,3	3,4	4,0 %
1965 - 1970	6,0	4,6	
Projection			
1970 - 1975	6,0	12,3	

(1) Les investissements routiers réalisés par l'A.N.A.S. et par l'I.R.L. ne sont pas repris dans la F.B.C.F. des Administrations. Leur inclusion aurait pour effet d'élever ces pourcentages à 3,2 % pour 1961-1965 et 3,0 % en 1966-1970.

(2) Source, 3e programme de PEMT, Rapport du Groupe d'études des perspectives économiques à moyen terme dit "Groupe de WOLF" (page 104), sauf pour les années 1951-1955

On constate donc qu'à partir du moment où le Traité de Rome est entré en application (pratiquement 1960), le taux de croissance des investissements publics italiens s'est réduit de plus de moitié (8,6 % de 1951 à 1960 contre 4,0 % de 1960 à 1970) bien que l'augmentation du P.N.B. se soit maintenue.

Sans doute, en Italie, les investissements privés se sont-ils eux aussi affaisés et plus fortement encore, de 1960 à 1965, mais pour se redresser vigoureusement pendant la période suivante; sans doute aussi l'importance des "résidu passivi", c'est-à-dire des crédits reportés faute d'avoir pu être dépensés par une Administration mal outillée, est-elle souvent notable dans les budgets italiens; il n'en reste pas moins que le caractère global, brutal et durable de la discontinuité conduit à avancer comme la plus plausible, l'hypothèse suivante : l'Italie, au moment de l'entrée en application du Traité de Rome, était très inquiète de son retard industriel; elle craignait même que ne se développent, à l'échelle de l'Europe cette fois, des phénomènes cumulatifs analogues à ceux qui avaient entraîné la décadence économique du Mezzogiorno un siècle plus tôt. De là, derrière le paravent de programmes apparemment favorables à l'essor des équipements collectifs, une priorité systématique accordée aux besoins en capitaux de l'industrie. L'Italie s'engageait à fond dans la course à la croissance et confirmait ainsi le "miracle italien".

Mais ce même miracle n'a pu se réaliser que grâce à une excessive concentration géographique de l'industrie et à des transferts massifs de population dont le contrecoup est la crise, non plus seulement sociale mais bien économique, et plus précisément industrielle, que connaît ce pays depuis deux ans.

Pourquoi, en effet, cette crise, sinon, pour une large part, parce que les travailleurs déplacés du Sud vers le Nord de l'Italie subissaient de plein fouet l'insuffisance des équipements collectifs nécessaires pour leur permettre de jouir du niveau de vie plus élevé qu'ils avaient acquis ? Autrement dit, en concentrant ses efforts sur le progrès quantitatif de son économie au détriment des besoins qualitatifs de ses travailleurs les plus exposés, l'Italie aboutit à compromettre son développement économique lui-

même (1). C'est si vrai que la crise a commencé en 1969 par une série de grèves générales revendiquant une nouvelle politique des équipements collectifs : transports publics et urbains, urbanisme, réforme hospitalière, et surtout politique du logement.

La Conférence à laquelle le présent rapport est destiné a été intitulée "Industrie et Société". Il semble que nous touchions ici l'un des points centraux de ce vaste sujet.

Dans le cadre de cette conférence, il paraît utile, de réfléchir attentivement sur les deux cas de l'Italie et des Pays-Bas. Ces deux pays étaient, en 1958, les derniers de la Communauté pour le revenu par tête. Le premier a tout misé sur l'industrie; après des débuts extrêmement brillants, sa marche forcée vers l'industrialisation paraît aujourd'hui ralentie comme celle d'un homme dans un terrain marécageux. Tout en accordant une haute priorité à la satisfaction des besoins collectifs, le second est au contraire parvenu, en dépit de difficultés conjoncturelles, à faire figure d'exemple par le succès de son économie industrielle.

Faut-il donner un exemple concret de cette opposition ? Bien que le logement ne fasse pas partie des équipements collectifs d'après la définition retenue, le cas de la politique du logement est particulièrement éclairant. Dans les Pays-Bas, qui ont construit en 1969 9,6 logements pour 1.000 habitants (5,2/°° seulement en Italie), le logement est dans une large mesure considéré comme un équipement d'intérêt public : 84,9 % des habitations achevées la même année ont bénéficié de subventions publiques, soit une proportion près de 10 fois supérieure à celle de l'Italie (8,8 %

(1) Cette conclusion est si peu originale que même l'organisation patronale italienne (Confindustria) l'a faite sienne depuis 1970. Mais il était utile de montrer comment elle est justifiée par les résultats de l'analyse macroéconomique. Cet exercice a paru d'autant plus utile que le cas italien offre pour la première fois une preuve expérimentale décisive de l'importance majeure des critiques que B. de JOUVENEL formule depuis plus de dix ans contre les modes de calcul en usage dans la comptabilité nationale.

et, pour l'ensemble de la C.E.E. 48,3 %) (1); la part de la contribution publique est de l'ordre de 40 % du coût total des logements dans le premier cas, de 5 % dans le second; de sorte que les loyers ont augmenté, entre 1958 et 1967, ici de 51 % et là de 97 % (2).

Là, c'est-à-dire en Italie où pour la première fois sans doute de l'histoire, une grève générale éclatait au matin du 19 novembre 1969 pour protester non pas contre l'insuffisance des salaires, mais précisément contre la politique du logement...

2) La France sur les traces de l'Italie

Mais voici plus étonnant : de même que voilà une dizaine d'années, elle s'engageait dans l'ambitieuse politique d'indépendance technologique que l'on sait, à la suite d'une Angleterre qui commençait précisément à échouer dans cette voie, de même aujourd'hui, la France entreprend de suivre un chemin qui ressemble beaucoup à celui que l'Italie a emprunté depuis les années 60, avec les résultats qui viennent d'être rappelés.

Une différence notable, toutefois : il semble que les autorités italiennes n'ont suivi cette voie qu'à regret, faute de pouvoir faire mieux. C'est ce que tend à confirmer le caractère très ambitieux des projections de l'Italie en matière de F.B.C.F. des Administrations (cf. Annexe I). Pour la France au contraire, il s'agit d'un libre choix - à peine esquissé dans le Ve Plan, mais fort net dans le VIe Plan - dont la visée centrale paraît être de compenser l'altération de sa puissance politique par un développement accéléré de sa puissance économique.

L'Annexe IV, page 4 montre que le rapport entre les investissements des administrations et le P.N.B., après s'être accru régulièrement et au total d'un tiers environ, entre 1961 et 1965, passant de 2,5 à 3,3 % s'est ensuite stabilisé au niveau de 3,4 %.

---

(1) Commission des Communautés européennes
Rapport sur la situation sociale en 1970 - page 258.

(2) Cette comparaison n'implique aucun plaidoyer en faveur du dirigisme des loyers.

Dans le même sens, le tableau suivant, extrait du rapport du Groupe d'études des perspectives économiques à moyen terme, dit "Groupe de Wolf", montre qu'à partir de 1965 le taux de croissance des investissements publics en volume a diminué de moitié.

Tableau n° 3

FRANCE

Taux de croissance annuels moyens des emplois du P.N.B.

	P.N.B. aux prix du marché	Consommation		F.B.C.F.			
		Privée	Publique	Total	Locaux d'habitation	Entrepr. sans locaux d'habitat.	Administrations publiques
1960-1965	5,8	6,1	3,2	10,1	11,4	8,9	13,5
1965-1970	5,8	5,3	3,6	7,7	5,9	8,7	6,6
1970-1975 (1)	5,7	5,8	3,6	6,3	3,4	7,2	7,0
(2)	5,8 à 6 % (P.I.B.)	5,5	4,2			6,8	7,3

De nombreux indices, concernant aussi bien les recettes que les dépenses publiques, convergent pour souligner le changement de politique qui s'est ainsi progressivement opéré en France et qui aboutit, avec le VIe Plan, à une option plus accusée encore en faveur du "modèle latin".

(1) La première des deux lignes concernant la période 1970-1975 reproduit les chiffres qui figurent dans le rapport du Groupe des Perspectives Economiques à moyen terme annexé au 3e programme de PEMT (page 104).

(2) Source VIe Plan - Programmes d'actions détaillées, page 5. Ces chiffres figurent ici à titre purement indicatif. Il convient de raisonner sur les données du 3e programme, qui sont les mêmes que celles du VIe Plan, mais présentées de façon homogène avec les autres pays.

Concernant d'abord les investissements des administrations, il est intéressant de comparer les deux projections successives et les coefficients de redressement qui en ressortent; toujours d'après le Rapport des Experts du Groupe de Wolf.

Tableau n° 4

FRANCE

Taux de croissance annuels en volume

	P.N.B. (1)	F.B.C.F. des Administrations (2)	Coefficient de redressement = (2) x 100 / (1)
Projection 1965-1970	4,8 (*)	8,2 (*)	170,8
Projection 1970-1975	5,7	7,0	122,8

Les projections à moyen terme 1970-1975 établies pour les six pays de la C.E.E. confirment que cette inflexion de la politique française porte sur l'ensemble de la demande publique (consommation) et des investissements des administrations. C'est ce qui ressort du tableau suivant.

(*) Compte-tenu de la révision des comptes de la Nation en France, les chiffres actualisés correspondants sont de 5,5 % et 10,1 %.

Tableau n° 5

C.E.E.

Part de la demande publique dans les emplois du P.N.B.

Années	Allemagne	France	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Belgique
1960	16,7	15,2	15,1	15,2	17,5	14,4
1965	19,6	15,8	16,6	15,0	20,0	15,4
1970	20,2	15,5	15,1	-	21,0	17,3
1975	21,0	15,3	16,7	-	21,1	18,9
% 75/60	+ 25,7 %	+ 0,7 %	+ 10,6 %		+ 20,6 %	+ 31,3 %

On constate ainsi que, seule dans la C.E.E., la France entend rester en 1975 à un niveau voisin de celui qu'elle atteignait déjà quinze ans plus tôt, en 1960, pour la part de la demande publique dans le P.N.B. (transferts aux entreprises et aux ménages non compris par définition).

Embrassant enfin l'ensemble des activités financières à caractère public, y compris notamment les transferts et prestations sociales, par rapport au P.N.B., on aboutit à la constatation fondamentale suivante : première de la Communauté en 1960, la France projette de se situer au dernier rang en 1975 pour ce qui concerne la part du P.N.B. affecté à des utilisations publiques (transferts inclus).

Tableau n° 6

Part du P.N.B. affectéeà des utilisations publiques

	1960		1975	
	Taux	Rang	Taux	Rang
Allemagne	33,0	3	38,8	3
France	33,9	1	38,0	5
Italie	30,7	4	38,3	4
Pays-Bas	33,5	2	47,9	1
Belgique	29,8	5	39,7	2

L'originalité de cette politique mérite d'autant plus d'être notée qu'elle tient à une conception du financement des besoins collectifs qui paraît notamment opposer l'Allemagne à la France

En Allemagne, l'idée nouvelle de programmation normative des finances publiques inscrite dans la loi du 8 juin 1967 sur la stabilité et la croissance de l'économie implique qu'en toute hypothèse un certain progrès des équipements collectifs doit être posé en priorité: c'est l'un des buts essentiels de cette programmation des finances publiques. Il a fallu des circonstances imprévues et en quelque sorte un cas de force majeure pour que l'esprit de cette loi fût aussi mal respecté jusqu'en 1970 (cf. Annexe IV, page 1). Mais finalement la RFA a accepté cette sorte de sacrifice suprême que constitue la réévaluation de sa monnaie pour maintenir ou rétablir les grands équilibres.

En France, au contraire, on insiste de plus en plus, comme le fait le VIe Plan, sur le "concours décisif" que la gestion des finances publiques doit apporter à la "modération des prix et des revenus nominaux et à l'équilibre extérieur"(1), y compris, à la limite, pour compenser le laxisme

(1) Introduction page 20.

de la politique du crédit ou les conséquences de la sous-évaluation monétaire. En dépit des résultats relativement favorables obtenus par la France de 1965 à 1970 pour la F.B.C.F. des Administrations (cf. Annexe I), il semble donc que l'on puisse poser la distinction suivante : l'Allemagne cherche désormais à gérer ses finances publiques plus directement en fonction de la satisfaction des besoins collectifs; les finances publiques sont en revanche davantage considéréesen France, depuis quelques années, comme un instrument de renforcement de la puissance industrielle.

On reconnaît à ce dernier trait une évidente analogie avec la politique italienne des années 60.

Analogie encore plus marquée si l'on considère, non plus les dépenses, mais les recettes et surtout leur structure, que résume le tableau suivant, extrait du rapport du Groupe de Wolf :

Tableau n° 7

Recettes fiscales des administrations exprimées en % du PNB

	Impôts		
	indirects	directs	total
	(1)	(2)	3=(1)+(2)
Allemagne (R.F.)			
1960	13,6	9,3	22,8
1965	13,2	9,9	23,1
1970	12,8	11,0	23,9
1975	12,1	12,0	24,1
France			
1960	16,1	6,1	22,2
1965	16,7	6,3	23,1
1970	15,3	7,0	22,3
1975	14,1	7,4	21,5
Italie			
1960	11,3	5,5	16,8
1965	10,9 (1)	6,4	17,3 (1)
1969	10,7	6,9	17,6
1975	10,6	8,7	19,3
Pays-Bas			
1960	9,8	12,2	22,1
1965	10,0	12,6	22,6
1970	11,4	13,9	25,4
1975	11,4	15,6	27,0
Belgique			
1960	11,4	7,5	18,9
1965	12,0	8,6	20,6
1970	12,9	10,9	23,8
1975	12,0	14,0	26,0

(1) Après déduction des subventions dont la part dans le P.N.B. a atteint 1 à 2 % au cours des années 60.

On voit d'abord que la France évolue dans une direction opposée à celle adoptée par l'ensemble de ses partenaires : elle a l'intention d'aboutir en 1975 à une pression fiscale inférieure à ce qu'elle était en 1960 (21,5 % contre 22,2 %). Si cet objectif mérite d'être remarqué, c'est qu'il y a un lien entre pression fiscale et développement des équipements collectifs.

Mais, plus significative encore est l'évolution de la pression fiscale directe. Sur ce point, la France, non contente d'avoir reculé au dernier rang depuis qu'en 1970 elle a été rejointe et même dépassée par l'Italie elle-même (1), entend bien s'y maintenir en 1975, et avec un retard accru (2).

La plus simple manière de mesurer l'effort supplémentaire que les différents pays sont prêts à consentir en vue d'un meilleur financement de leurs équipements collectifs consisterait peut-être à considérer qu'il est égal à leur indice d'effort (I.E.) en matière d'impôts directs. On peut établir celui-ci à partir de la formule suivante :

$$IE = \Delta Tb$$

où Δ représente l'augmentation du taux de la pression fiscale directe pendant la période considérée,

Tb le taux de base, c'est-à-dire la pression fiscale déjà atteinte au point de départ.

.../...

(1) Le chiffre figurant ci-dessus concerne l'année 1969. Des données plus récentes indiquent que le pourcentage des impôts directs sur le PNB a été, en 1970, plus élevé en Italie qu'en France.

(2) Objectif d'autant plus remarquable qu'il semble quelque peu contradictoire avec l'idée centrale du VIe Plan (1970-1975), l'industrialisation. On sait en effet que celle-ci va généralement de pair avec l'augmentation de la pression fiscale et plus précisément des impôts directs (cf. à ce sujet les 5 étapes décrites par H.H. Hinrichs dans "A general theory of Tax structure change during development").

Les résultats, de 1960 à 1975 (projections) sont les suivants :

- Allemagne ... 270
- France 130
- Italie 320
- Pays-Bas 362
- Belgique 650

On voit que deux des pays correspondant au "modèle latin", et surtout la Belgique, font un effort réel en direction du "modèle nordique" (1). La France, au contraire, se caractérise à travers tous les indices examinés, par une quasi-immobilité, une sorte de blocage structurel inscrit jusque dans ses projections. Il en résulte pour elle un décalage croissant par rapport à des partenaires qui progressent et même, à la limite, par rapport à l'Italie, dont elle tend à partager, sinon à emprunter désormais, les caractères, au risque peut-être comme elle aujourd'hui, d'être punie demain par là où elle a péché.

Il est possible, en effet, que la réussite économique ne soit plus donnée à l'avenir que par surcroît, à ceux qui auront su mettre au premier rang les instruments concrets d'un cadre de vie meilleur que désigne l'expression abstraite d'équipements collectifs.

(1) Cet effort a probablement été facilité par l'afflux massif des investissements étrangers en Belgique, qui a repoussé le butoir du déséquilibre extérieur. Quant aux investissements publics qui ont ainsi pu être financés, leur volume croissant est pour partie lié aux duplications résultant du régime linguistique (enseignement, etc...).

C O N C L U S I O N S

Il n'y a guère plus d'une dizaine d'années que les esprits les mieux avertis ont commencé à comprendre que l'avenir des sociétés occidentales se jouerait non seulement sur leur croissance économique mais sur la qualité des types d'existence qu'elles sauront développer.

Or, cet aspect qualitatif du développement est très étroitement lié aux équipements collectifs disponibles : d'abord ceux qui, telles les routes ou les télécommunications, sont nécessaires à la production et à la consommation privée; ensuite, ceux qui dispensent les biens immatériels de la sécurité, de la culture ou de la santé (1); ceux, enfin, qui deviennent chaque jour plus indispensables pour permettre aux hommes de maintenir une vie saine à l'abri des nuisances artificielles et de retrouver le contact avec la nature. Hier gratuits, l'air, l'eau et la nature ne seront plus accessibles désormais que grâce à de coûteux investissements collectifs.

La montée des besoins sociaux qui va ainsi s'accélérer exigera dans tous les pays un vaste effort d'adaptation qu'il serait intéressant d'analyser. Mais nous devons nous borner ici à y faire brièvement allusion pour mettre en valeur les conséquences aussi exigeantes que fécondes qui en résultent pour la Communauté.

---

(1) Pour montrer à quel point les idées communément admises aujourd'hui concernant la croissance des dépenses collectives sont récentes, il suffit de rappeler qu'hier encore de bons esprits étaient persuadés que les progrès de la prévention médicale (vaccination, etc...) permettraient de stabiliser les dépenses de santé. L'incidence du progrès des techniques médicales était si peu prévue que BEVERIDGE n'étonnait personne en 1942 lorsqu'il prévoyait que le coût du service national de santé en Grande-Bretagne n'augmenterait pas jusqu'en 1965...

A. Vers une nouvelle structure des finances publiques

Il est en premier lieu, hautement probable que d'ici la fin du siècle, dans tous les pays occidentaux industriels, la part du P.N.B. transitant par les caisses publiques va tendre progressivement vers une asymptote horizontale. La pression fiscale et para-fiscale continuera en général à progresser, mais elle n'est pas loin pourtant d'avoir atteint son plafond dans les pays les plus évolués. Cette assertion paraît notamment confirmée par les premiers travaux du C.E.U.C.O.R.S. (1) qui tendent à indiquer que des deux côtés du "rideau de fer", la part de la consommation collective est aujourd'hui comparable.

Mais, par ailleurs, tout permet de penser que les besoins en infrastructures et équipements collectifs vont continuer à croître beaucoup plus vite que le P.N.B. En veut-on un exemple significatif ? Voici quelques années encore les Etats devaient souvent créer des subventions pour inciter les collectivités locales à s'équiper et vaincre l'excessive prudence de leurs gestionnaires. Aujourd'hui, c'est partout le contraire. On gagne les élections locales avec des écoles, des piscines et des centres culturels. De sorte que les Etats s'efforcent, sinon de freiner, du moins d'encadrer la propension des administrations locales à investir. Et l'on a même vu récemment la vie politique d'un pays membre presque entièrement polarisée pendant des semaines par les suites d'une querelle entre deux villes à propos d'un tracé d'autoroute...

Le jeu de ces deux tendances contradictoires va probablement conduire à de profonds changements dans la politique, et même dans la structure des finances publiques. Pour en comprendre le sens logique, il convient de distinguer les infrastructures selon la nature des besoins qu'elles visent à couvrir.

1) Aucun changement notable n'est à attendre concernant les infrastructures à finalité administrative destinée à assurer les fonctions de sécurité, de justice et de défense : l'impossibilité d'individualiser les services ainsi rendus impose le maintien du financement contributif.

(1) Cf. ci-dessus page 6

2) Les infrastructures à finalité socio-culturelle nécessaires au bien-être physique, intellectuel et moral (santé, éducation, culture, loisirs) sont celles dont le coût global augmente le plus rapidement, en raison notamment des besoins actuels de l'équipement urbain. Les services qu'elles produisent sont en général individualisables et mesurables et se prêtent par conséquent à la perception d'un prix. Dans quelle mesure convient-il de recourir à cette technique de financement des infrastructures à travers la rémunération des services qu'elles rendent ? Ce sera l'une des questions politiques majeures de l'avenir pour chaque pays.

Une évolution apparemment irréversible a, jusqu'à présent, entraîné nos sociétés vers la collectivisation des services socio-culturels. Mais, par suite de la montée des nouveaux besoins qui ne peuvent être satisfaits par le marché, il paraît difficile d'éviter certaines rectifications de frontière dans un sens opposé à celui auquel nous sommes accoutumés.

L'évolution des finances publiques depuis un siècle a été, notamment en Europe, dominée par un vaste déplacement de frontière entre les besoins, selon qu'ils sont considérés comme étant du ressort de l'initiative privée ou comme devant au contraire être plus ou moins largement pris en compte par la collectivité (enseignement, santé, vieillesse, logement). Depuis les années 30, c'est le gonflement extraordinaire des dépenses de transferts sociaux qui a le plus modifié la structure des budgets publics. On en voit aujourd'hui les limites. Il est probable notamment que les prestations sociales devront s'adapter de manière plus précise à la condition sociale des bénéficiaires. Le temps n'est peut-être pas éloigné où il faudra choisir entre la lutte contre le bruit et le remboursement des soins dentaires à certaines catégories de la population... Et ce, d'autant plus que la gratuité est toujours coûteuse pour quelqu'un et l'arbitrage pour le consommateur subventionné au détriment du contribuable subventionneur, souvent coûteuse pour tous.

Corrélativement, il va devenir nécessaire dans bien des cas de décentraliser les activités administratives pour rapprocher la recette publique de l'objet auquel elle est affectée. Les principes d'unité et d'universalité budgétaire vont ainsi être de plus en plus contrebattues par la nécessité de trouver des ressources nouvelles et surtout, de "plumer la volaille sans la faire crier". Or, la meilleure méthode pour ce faire consiste, chaque fois que possible, à appliquer aux services collectifs des règles analogues à celles de l'économie de marché en remplaçant le prélèvement budgétaire par un prix de service rendu.

3) Ce devrait être la règle en ce qui concerne les infrastructures à finalité économique qui sont nécessaires à l'activité des entreprises et des individus (énergie, transports, communications, etc...). Elles devraient être financées, en principe intégralement, par la vente aux intéressés, au coût effectif, des services qu'elles permettent de fournir. Ce principe ne devrait souffrir d'exception que dans des cas précis : exceptions partielles, consistant à faire payer un prix inférieur au coût à certaines catégories d'usagers, lorsque l'on décide de recourir à ce moyen pour atteindre certains objectifs de réallocation (politique régionale) ou de redistribution (politique sociale); exceptions totales, consistant à s'abstenir de toute perception de prix, lorsqu'on attribue au besoin économique à satisfaire une priorité telle qu'un mode de satisfaction collectif s'impose (voierie à l'usage des piétons).

Ce principe conduit concrètement à une révision du domaine d'activité financière des administrations et à certaines débudgétisations dont voici un exemple significatif : devant l'explosion de la demande téléphonique, la Grande-Bretagne et la France ont simultanément, en 1969, décidé d'accorder une large autonomie à leurs services de télécommunications et le Ministère allemand compétent à élaboré un projet dans le même sens (1).

(1) "Vision" juillet-août 1971.

Mais, surtout, le même principe concerne directement la Communauté dans les domaines de plus en plus nombreux de l'activité publique où, paradoxalement, les fonds publics, si insuffisants ailleurs, sont au moins en partie, gaspillés. Pourquoi ? Parce qu'ils constituent un instrument de concurrence internationale au sein du Marché Commun. Que l'on regarde les ports maritimes ou les canaux intérieurs, les zones industrielles ou les aérodromes dans les régions frontalières, on verra que les crédits et subventions qui leur sont prodigués ont pour effet une sorte de protectionnisme occulte cherchant à favoriser les activités nationales au détriment de la concurrence étrangère. Les dépenses de ce type ont pris, depuis 1958, une extension tout à fait imprévisible.

Il ne paraît pas conforme à l'esprit du Traité que tous ces excès continuent à être tolérés.

B. Responsabilités nouvelles de la Communauté

Mais à l'époque du Traité de Rome, l'expression même d'"équipements collectifs" venait à peine d'entrer dans le vocabulaire courant avec son sens actuel. On peut regretter qu'aujourd'hui encore la Communauté n'ait pas pris la mesure des problèmes nouveaux qu'elle désigne. Elle l'a si peu fait que, quatorze ans après le début du Marché Commun, la comparaison méthodique de l'état des infrastructures et équipements collectifs dans les différents pays membres n'a toujours pas commencé.

Les grandes dates de l'histoire financière sont celles des inventaires. Celui-ci s'impose d'urgence.

La préparation de l'avenir n'est pas davantage envisagée, même au plan de la recherche : chacun de son côté rencontre les mêmes difficultés pour la rationalisation de ses choix budgétaires, mais les expériences commencent à peine à être confrontées et chacun répète les erreurs du voisin.

Il y a pis : la liberté de concurrence, la suppression des obstacles aux échanges fondées sur la nationalité s'arrêtent presque toujours aux portes des administrations. La C.E.E. est un marché fort peu commun pour ce qui

concerne les marchés publics. Les fournisseurs nationaux conservent un monopole de fait quant aux équipements collectifs, tout comme aux pires époques du protectionnisme, et quoiqu'il en coûte aux contribuables. La perte collective est d'autant plus lourde que les investissements des Administrations ont déjà augmenté et augmenteront à l'avenir plus rapidement.

Mais il y a pis encore.

Qu'est-ce que gouverner ? C'est, dit l'étymologie, choisir un cap, un objectif et s'y tenir. S'agissant des infrastructures qui vont dessiner jour après jour le visage de l'Europe, les gouvernements des Six, on l'a vu, ont bien choisi un objectif, et même - miracle ? - tous à peu près le même. Mais ils ne peuvent s'y tenir et leurs pays ne cessent de dériver, déportés par des courants transverses venant d'Outre-Atlantique.

Il est certes utile de demander, comme le fit le premier programme de PEMT, que les pays membres adoptent, à l'exemple de l'Allemagne ou de la Belgique depuis peu, un système de programmation pluri-annuelle de leurs finances publiques. Mais cela ne suffit pas. Que survienne une tension conjoncturelle un peu forte, et les Ministres des Finances, quel que soit leur pays ou leur parti, seront bien obligés de tailler dans les dépenses d'investissements publics. Que la tendance inflationniste se prolonge, comme c'est le cas depuis plusieurs années, et la programmation financière en est réduite à l'état de voeu pieux.

Ce qui se passe depuis 1965 dans la C.E.E. ne devrait pas surprendre : dès 1964, le Comité monétaire avait regretté l'impossibilité pour la politique monétaire de résoudre les problèmes de régulation conjoncturelle sans un appui croissant de l'instrument budgétaire. C'est encore plus vrai en 1972.

S'ils veulent cesser d'être contraints à sacrifier leurs équipements collectifs, les pays membres sont placés devant l'alternative suivante : ou bien améliorer considérablement la flexibilité de leur système fiscal, et l'on sait l'étroitesse des marges d'action dans ce domaine; ou bien renforcer de manière décisive l'efficacité de leur politique monétaire et ce sans pour autant recourir à des méthodes protectionnistes. Un seul moyen : réaliser enfin l'union monétaire ou plus précisément l'Union économique et monétaire (U.E.M.) (1).

En effet, si tous les Etats membres ont été contraints de plus en plus, depuis 1965, à mettre l'accent dans leur "policy-mix" sur l'instrument budgétaire, c'est parce qu'ils perdaient progressivement la maîtrise de leur propre situation monétaire. Cette dissolution d'un pouvoir en principe souverain, est liée à la part croissante du commerce extérieur dans le P.N.B., mais surtout à l'influence prépondérante des Etats-Unis dans les relations monétaires internationales.

C'est pourquoi, il serait simplement absurde de vouloir transposer aux pays européens des idées comme celles de MILTON FRIEDMAN, selon lesquelles la régulation conjoncturelle devrait être assurée exclusivement au moyen du contrôle de la masse monétaire. De telles idées sont notoirement le propre du citoyen d'un pays qui a conservé la maîtrise de son style de croissance. C'est au niveau de la Communauté seulement qu'on peut disposer des moyens nécessaires pour jouir d'une autonomie comparable. Mais il faut pour cela qu'elle les mette en oeuvre de manière communautaire. Ce qui signifie bien construire l'U.E.M.

Non pas dans dix ans. Mais tout de suite. Il eût été plus aisé de faire le saut en 1965 qu'en 1970 ou 1972. Il sera encore plus difficile de s'y décider en 1975 ou 1980.

---

(1) Cette précision ne vise pas seulement la coordination nécessaire des politiques économiques, mais la mise en oeuvre d'une véritable solidarité communautaire concernant notamment le financement des infrastructures dans les régions attardées et d'un budget communautaire considérablement accru, en vue de compenser les déséquilibres structurels.

D'abord parce que les erreurs, paresses, reculades et lâchetés du passé corrompent les meilleures résolutions et finalement compromettent l'avenir. Mais surtout parce que, depuis bien des années déjà, les résultats de la politique des pays membres en matière de prix, de structures économiques et aussi d'équipements collectifs sont sérieusement divergentes et même contradictoires. Et qu'enfin cette contradiction sera encore aggravée par l'élargissement.

Nous savions déjà que l'absence d'Union Economique et Monétaire équivalait à une sorte d'impôt invisible sur le revenu de chaque habitant de la Communauté.

Il faut maintenant constater que les choses vont bien au-delà.

Le Marché Commun a été incontestablement un puissant facteur de progrès économique pour les pays membres. Mais, du fait même de son non-achèvement par des politiques communes adéquates, il tend de plus en plus à constituer une structure favorable aux inégalités sociales.

C'est vrai pour les différentes modalités du progrès social qui risqueraient d'avoir des effets négatifs sur la productivité et la compétitivité économique (durée et conditions de travail, industriel notamment) : plus les échanges intracommunautaires se développent, plus les risques de déséquilibre s'amplifient et plus les pays membres sont tenus à la prudence les uns par rapport aux autres.

Mais c'est vrai aussi des investissements publics, qui doivent cependant prendre une place éminente dans l'action collective en vue d'améliorer la qualité de l'existence et de réduire les disparités sociales. Il ne faut jamais oublier en effet que ce sont les plus pauvres, les plus faibles qui en général souffrent le plus de l'insuffisance des équipements collectifs.

Or, toute l'expérience des pays de la C.E.E., dans ce domaine, - y compris finalement celle des Pays-Bas pourtant exemplaire à cet égard - montre qu'il est impossible de réaliser durablement une politique ambitieuse d'équipements collectifs sans agir sur un espace économique suffisamment vaste.

Les pays qui composent la C.E.E. ne peuvent à leur niveau se libérer de contraintes qui, depuis 1965, conduisent leurs politiques d'équipements collectifs d'échec en échec, et se donner les moyens d'une meilleure politique sociale qu'à la condition de retomber vers un quelconque protectionnisme qui, de toute manière, serait pour eux un facteur de régression économique.

Le dilemme est donc brutal :

- ou bien conserver la C.E.E. dans son état d'inachèvement présent et accepter années après années une rigoureuse limitation des marges d'action vers le progrès social;

- ou bien revenir au protectionnisme et compromettre ainsi le développement économique lui-même.

La réconciliation ne peut s'opérer que dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire, ce qui permet de conclure, tant les choses sont claires désormais, par la triple relation suivante :

1. Pas d'U.E.M. signifie davantage d'inégalités sociales au sein de chaque pays membre;

2. Pas d'U.E.M. signifie davantage d'inégalités entre les pays membres, c'est-à-dire moins de communauté entre eux, si ce n'est cette étrange communauté que définit la troisième relation;

3. Pas d'U.E.M. signifie davantage de pollution, d'embouteillages et de toutes autres maladies des sociétés industrielles;

Car les équipements collectifs, finalement, c'est tout cela.

Une affaire de civilisation, en somme.

EMPLOIS DU PRODUIT GLOBAL

(Taux de croissance annuels en %)

		Produit global	Consommation		Formation brute de capital fixe		
			Privée	Publique	Total(1)	Entreprises (2)	Administrations Publiques
Allemagne	projections 65-70	3,5	3,5	3,1	3,5	3,0	5,5
	réalisat. 65-70	4,7	4,9	2,2	4,1	4,5	2,0
	projections 70-75	4,5	4,3	5,4	5,0	4,4	6,3
France	projections 65-70	4,8	4,5	4,5	5,3	5,8	8,2
	réalisat. 65-70	5,8	5,3	3,6	7,7	8,7	6,6
	projections 70-75	5,7	5,8	3,6	6,3	7,2	7,0
Italie	projections 65-70	5,0	4,7	5,2	10,1	12,2	18,4
	réalisat. 65-70	6,0	6,5	3,8	8,1	8,7	4,6
	projections 70-75	6,0	5,5	4,5	8,5	9,1	12,3
Pays-Bas	projections 65-70	4,6	4,0	3,1	6,6	5,7	9,8
	réalisat. 65-70	5,1	5,1	2,4	6,9	8,2	5,2
	projections 70-75	4,6	5,1	1,7	5,6	6,1	5,8
Belgique	projections 65-70	4,1	3,7	5,6	4,0	4,0	7,5
	réalisat. 65-70	4,4	4,5	5,1	4,8	7,3	8,6
	projections 70-75	4,8	4,1	4,3	7,0	7,3	9,1
C.E.E.	projections 65-70	4,3	4,1	4,0	5,5	6,1	8,5
	réalisat. 65-70	5,2	5,3	3,2	6,1	6,6	4,9
	projections 70-75	5,2	5,1	4,5	6,1	6,1	7,3

(1) Y compris locaux d'habitation

(2) Sans locaux d'habitation, sauf pour l'Allemagne, lignes 2 et 3.

N.B. : Les données que reproduit le tableau ci-dessus sont extraites des 1er et 3e programmes de politique économique à moyen terme. Elles ne sont pas entièrement homogènes et sont présentées à titre indicatif, étant précisé cependant que les grandes tendances qui s'en dégagent sont indiscutablement un reflet de la réalité. A noter parmi les discordances conventionnelles que le produit global :

- prévu pour 1965-1970 (1er programme) est évalué sur la base du P.I.B. aux prix de 1960 - sauf pour l'Allemagne (P.N.B. aux prix de 1965);
- réalisé en 1965-1970 et prévu pour 1970-1975 (3e programme) est évalué sur la base du P.N.B. aux prix du marché de 1963 jusqu'en 1970 et aux prix de 1965 à partir de 1970.

ANNEXE II

COEFFICIENTS DE REDRESSEMENT (> 100) ou DE DEGRADATION (< 100)

concernant la croissance de la F.B.C.F. des Administrations par rapport à celle du P.N.B.

$$\left(\frac{\Delta FBCF(Ad)}{\Delta PNB} \times 100\right)$$

Allemagne	projections 65-70	$\frac{5,5 \times 100}{3,5}$	= 157,1
	réalisat. 65-70	$\frac{2,0 \times 100}{4,7}$	= 42,5
	projections 70-75	$\frac{6,3 \times 100}{4,5}$	= 140,0
France	projections 65-70	$\frac{8,2 \times 100}{4,8}$	= 170,8
	réalisat. 65-70	$\frac{6,6 \times 100}{5,8}$	= 113,8
	projections 70-75	$\frac{7,0 \times 100}{5,7}$	= 122,8
Italie	projections 65-70	$\frac{18,4 \times 100}{5,0}$	= 368,0
	réalisat. 65-70	$\frac{4,6 \times 100}{6,0}$	= 76,7
	projections 70-75	$\frac{12,3 \times 100}{6,0}$	= 205,0
Pays-Bas	projections 65-70	$\frac{9,8 \times 100}{4,6}$	= 213,0
	réalisat. 65-70	$\frac{5,2 \times 100}{5,1}$	= 102,0
	projections 70-75	$\frac{5,8 \times 100}{4,6}$	= 126,1
Belgique	projections 65-70	$\frac{7,5 \times 100}{4,1}$	= 182,9
	réalisat. 65-70	$\frac{8,6 \times 100}{4,4}$	= 195,4
	projections 70-75	$\frac{9,1 \times 100}{4,8}$	= 189,6
C.E.E.	projections 65-70	$\frac{8,5 \times 100}{4,3}$	= 197,7
	réalisat. 65-70	$\frac{4,9 \times 100}{5,2}$	= 94,2
	projections 70-75	$\frac{7,3 \times 100}{5,2}$	= 140,4

DGII/D2

C. E. E.

Source : O.S.C.E.

FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE
DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

ANNEXE III 1)

Indices de prix (a) : 1963 = 100

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
ALLEMAGNE (R.F.) :										
- Formation brute de capital fixe dans les administrations publiques	90,1	95,8	100	101,9	102,1	103,9	101,4	104,4	110,4	126,7
- P.N.B.	93,2	97,0	100	102,8	106,5	110,2	111,6	113,4	117,3	125,8
- (F.B.C.F. intérieure)	(91,7)	(97,0)	(100)	(102,4)	(105,5)	(108,0)	(106,8)	(107,9)	(112,9)	(125,1)
FRANCE :										
- Formation brute de capital fixe dans les administrations publiques	90,7	93,4	100	104,6	107,2	109,0	111,3	116,0	123,4	131,0
- P.N.B.	90,0	94,3	100	104,0	106,5	109,7	112,8	118,1	127,5	134,6
- (F.B.C.F. intérieure)	(91,2)	(94,4)	(100)	(104,1)	(107,1)	(109,2)	(112,0)	(115,1)	(121,6)	(130,1)
ITALIE :										
- Formation brute de capital fixe dans les administrations publiques	90,6	93,8	100	108,7	115,4	120,9	125,0	128,3	135,6	147,3
- P.N.B.	87,0	92,0	100	106,3	110,4	112,8	116,2	117,9	122,7	130,4
- (F.B.C.F. intérieure)	(89,2)	(93,0)	(100)	(107,4)	(109,7)	(111,2)	(113,7)	(116,1)	(123,4)	(137,0)
PAYS-BAS :										
- Formation brute de capital fixe dans les administrations publiques	91,8	94,9	100	107,7	113,9	120,9	124,1	128,6	141,1	153,7
- P.N.B.	92,2	95,2	100	108,0	114,3	121,1	126,1	130,6	138,0	144,4
- (F.B.C.F. intérieure)	(93,7)	(95,6)	(100)	(106,0)	(110,9)	(116,4)	(118,7)	(120,8)	(128,8)	(138,5)
BELGIQUE :										
- Formation brute de capital fixe dans les administrations publiques	91,2	94,8	100	106,5	111,6	117,5	125,8	129,6	138,9	153,1
- P.N.B.	96,1	97,2	100	104,7	110,0	114,9	118,3	121,5	126,2	132,7
- (F.B.C.F. intérieure)	(91,5)	(95,2)	(100)	(106,6)	(111,5)	(115,5)	(120,3)	(123,2)	(128,5)	(140,6)
LUXEMBOURG :										
- Formation brute de capital fixe dans les administrations publiques	.	.	100	.	.	.	.	.	.	.
- P.N.B.	95,5	95,6	100	107,2	110,1	113,7	115,9	120,4	128,5	138,8
- (F.B.C.F. intérieure)	(88,2)	(92,8)	(100)	(110,8)	(114,6)	(116,9)	(116,7)	(124,7)	(135,3)	(149,5)

(a) - Indices du type Paasche obtenus en divisant les valeurs absolues aux prix courants par les valeurs calculées aux prix de 1963

Source : O.C.D.E. :
Comptes nationaux

ANNEXE III 2)

FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Indices de prix (a) : 1963 = 100

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
ROYAUME-UNI										
- Formation brute de capital fixe dans les administrations publiques	92,9	96,9	100	103,0	106,0	109,6	112,2	115,1	121,2	
- P.N.B.	94,4	98,0	100	103,0	108,0	112,7	116,1	120,9	126,9	
- (F.B.C.F. intérieure)	95,3	98,0	100	102,4	106,0	109,9	111,3	115,1	120,1	
DANEMARK										
- Formation brute de capital fixe dans les administrations publiques	91,5	94,6	100	103,5	108,9	116,3	121,0	131,3		
- P.N.B.	88,7	94,7	100	104,9	112,4	120,8	127,9	135,1	142,7	
- (F.B.C.F. intérieure)	82,7	95,8	100	103,4	109,8	114,7	119,9	125,3	131,2	
NORVEGE										
- Formation brute de capital fixe dans les administrations publiques	93,5	97,1	100	101,3	109,9	115,7	120,2	124,4	131,8	
- P.N.B.	94,9	97,5	100	105,5	110,5	115,3	120,0	124,3	128,0	
- (F.B.C.F. intérieure)	96,9	98,6	100	100,6	106,9	111,0	113,6	119,6	123,8	
IRLANDE										
- Formation brute de capital fixe dans les administrations publiques	100	94,4	100	109,5	105,7	110,7	112,5	.	.	
- P.N.B.	93,2	97,4	100	109,2	114,0	118,2	121,8	126,8	.	
- (F.B.C.F. intérieure)	94,9	98,0	100	105,9	109,5	112,7	115,7	119,4	.	

(a) - Indices du type Paasche obtenus en divisant les valeurs absolues aux prix courants par les valeurs calculées aux prix de 1963

DG II-D-2

A L L E M A G N E

Source : O.S.C.E.

FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE
DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
A. Ensemble des administrations publiques (Etat)										
- en Mrd de DM	11,23	14,02	16,26	19,51	20,19	21,02	18,43	20,60	23,30	29,40
- 1961 = 100	100	125	145	174	180	187	164	183	207	262
- accroissement annuel en %	+18,3	+24,8	+16,0	+20,0	+ 3,5	+ 4,1	-12,3	+11,8	+13,1	+26,2
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	13,4	15,0	16,4	17,2	16,5	16,6	16,1	16,5	15,9	16,2
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	3,4	3,9	4,2	4,6	4,4	4,3	3,7	3,8	3,9	4,3
- (pour mémoire : épargne nette en Mrd DM	(26,09)	(26,48)	(24,89)	(28,76)	(23,06)	(24,50)	(16,43)	(20,29)	(36,67)	(40,86)
B. Administration centrale										
- en Mrd de DM	4,22	5,13	6,02	6,99	7,35	7,46	8,11	7,85	8,80	10,93
- 1961 = 100	100	122	143	166	174	177	192	186	209	259
- accroissement annuel en %	+12,2	+21,6	+17,3	+16,1	+ 5,2	+ 1,5	+ 8,7	- 3,2	+12,1	+24,2
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	5,0	5,5	6,1	6,2	6,0	5,9	7,1	6,3	6,0	6,0
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	1,3	1,4	1,6	1,7	1,6	1,5	1,6	1,5	1,5	1,6
- (pour mémoire : épargne nette en Mrd DM	(18,29)	(17,36)	(16,37)	(19,34)	(14,19)	(16,07)	(12,73)	(16,40)	(28,03)	(28,82)
C. Administrations locales										
- en Mrd de DM	6,90	8,71	10,16	12,25	12,68	12,65	11,52	12,06	14,00	16,88
- 1961 = 100	100	126	147	178	184	183	167	175	203	245
- accroissement annuel en %	+19,8	+26,2	+16,6	+20,6	+ 3,5	- 0,2	- 8,9	+ 4,7	+16,1	+20,6
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	8,2	9,3	10,3	10,8	10,4	10,0	10,1	9,7	9,6	9,3
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	2,1	2,4	2,6	2,9	2,7	2,6	2,3	2,2	2,3	2,5
- (pour mémoire : épargne nette en Mrd DM	(4,69)	(5,51)	(5,11)	(5,34)	(4,84)	(4,80)	(4,48)	(4,37)	(7,29)	(4,95)
D. Sécurité sociale										
- en Mrd de DM	0,11	0,18	0,18	0,17	0,16	0,21	0,24	0,17	0,19	0,20
- 1961 = 100	100	164	164	155	145	191	218	154	173	182
- accroissement annuel en %	-42,1	+63,6	-	- 5,6	- 5,9	+31,3	+14,3	-29,2	+11,8	+ 5,2
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	0,03	0,05	0,05	0,04	0,03	0,04	0,05	0,03	0,03	0,03
- (pour mémoire : épargne nette en Mrd DM	(3,11)	(3,61)	(3,41)	(4,08)	(4,03)	(3,63)	(-0,78)	(-0,48)	(1,35)	(7,09)

DG II-D-2

B E L G I Q U E

Source : O.S.C.E.

FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
A. Ensemble des administrations publiques (Etat)										
- en Mrd de FB	12,5	14,7	17,5	23,1	21,2	25,5	30,2	35,5	37,0	44,4
- 1961 = 100	100	118	140	185	170	204	242	284	296	355
- accroissement annuel en %	+14,7	+17,6	+19,0	+32,0	- 8,2	+20,3	+18,4	+17,5	+ 4,2	+20,0
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	10,3	10,9	12,3	13,5	11,4	12,5	13,9	16,3	15,4	15,8
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	2,1	2,3	2,5	3,0	2,5	2,8	3,1	3,4	3,2	3,5
- (pour mémoire : épargne nette en Mrd FB	(4,6)	(6,2)	(2,9)	(16,6)	(7,6)	(16,1)	(19,0)	(8,1)	(13,1)	(21,3)
B. Administration centrale										
- en Mrd de FB	5,9	7,9	9,6	13,9	13,3	16,7	19,0	22,5	24,6	28,5
- 1961 = 100	100	134	163	236	225	283	322	381	417	483
- accroissement annuel en %	+ 7,3	+33,9	+21,5	+44,8	-4,3	+25,6	+13,8	+18,4	+ 9,3	+15,9
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	4,9	5,9	6,8	8,2	7,2	8,2	8,7	10,3	10,2	10,1
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	1,0	1,2	1,4	1,8	1,6	1,8	1,9	2,2	2,1	2,2
- (pour mémoire : épargne nette en Mrd FB	(-1,5)	(1,1)	(-2,7)	(2,5)	(-1,7)	(3,9)	(4,4)	(-0,2)	(7,5)	(10,8)
C. Administrations locales										
- en Mrd de FB	6,6	6,6	7,6	8,6	7,1	7,7	9,9	11,7	11,9	15,4
- 1961 = 100	100	100	115	130	108	117	150	177	180	233
- accroissement annuel en %	+22,2	-	+15,2	+13,2	-17,4	+ 8,5	+28,6	+18,2	+ 1,7	+29,4
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	5,4	4,9	5,3	5,0	3,8	3,8	4,6	5,4	5,0	5,5
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	1,1	1,0	1,1	1,1	0,8	0,8	1,0	1,1	1,0	1,2
- (pour mémoire : épargne nette en Mrd FB	(1,4)	(1,3)	(1,2)	(-0,1)	(0,5)	(3,4)	(4,9)	(4,9)	(2,6)	(2,8)
D. Sécurité sociale										
- en Mrd de FB	-	0,2	0,3	0,6	0,9	1,1	1,3	1,3	0,6	0,5
- 1961 = 100	-	100	150	300	400	550	650	650	300	250
- accroissement annuel en %	-	-	+50,0	+100,0	+33,3	+37,5	+18,2	-	-53,8	-16,7
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	-	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,2	0,2
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	-	0,03	0,04	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,05	0,04
- (pour mémoire : épargne nette en Mrd FB	(4,7)	(3,8)	(4,4)	(14,2)	(8,8)	(8,8)	(9,7)	(3,4)	(3,0)	(7,7)

DG II-D-2

D A N E M A R K

Source : O.C.D.E.

FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE
DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
A. Ensemble des administrations publiques (Etat)										
- en Mio de couronnes	1616	1853	1934	2359	2886	3274	3981	4486	5532	
- 1961 = 100	100	115	120	146	179	203	246	278	342	
- accroissement annuel en %	+21,1	+14,7	+ 4,4	+22,0	+22,3	+13,4	+21,6	+12,7	+23,3	
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	17,2	17,4	17,9	17,3	19,1	20,1	21,8	23,7	24,0	
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	3,5	3,6	3,5	3,8	4,1	4,3	4,7	4,9	5,3	
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de couronnes	(1464)	(2010)	(2682)	(3251)	(3840)	(4715)	(3946)	(5353)	(5778)	
B. Administration centrale										
- en Mio de couronnes	501	562	616	682	962	1134	1334	1492	1600	
- 1961 = 100	100	112	123	136	192	226	266	298	319	
- accroissement annuel en %	+23,4	+21,2	+ 9,6	+10,7	+41,1	+17,9	+17,6	+11,8	+ 7,2	
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	5,3	5,3	5,7	5,0	6,4	7,0	7,3	7,9	6,9	
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	1,1	1,1	1,1	1,1	1,4	1,5	1,6	1,6	1,5	
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de couronnes	(1252)	(1838)	(2091)	(2453)	(3032)	(3621)	(2794)	(3681)	(3440)	
C. Administrations locales										
- en Mio de couronnes										
- 1961 = 100										
- accroissement annuel en %										
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)										
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)										
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de couronnes										
D. Sécurité sociale										
- en Mio de couronnes										
- 1961 = 100										
- accroissement annuel en %										
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)										
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)										
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de couronnes										

F R A N C E

DG II-D-2

Source : O.S.C.E.

FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE
DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
A. Ensemble des administrations publiques (Etat)										
- en en Mio de FF	8254	10180	12092	14329	15936	17608	19973	21510	24608	27698
- 1961 = 100	100	123	146	174	193	213	242	261	298	336
- accroissement annuel en %	+16,5	+23,3	+18,4	+18,9	+11,2	+10,5	+13,4	+ 7,7	+14,4	+12,6
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	11,7	12,7	13,2	13,2	13,3	13,3	13,9	13,7	13,4	13,1
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	2,5	2,8	2,9	3,1	3,3	3,3	3,5	3,4	3,4	3,4
- (pour mémoire : épargne nette en Mio FF	(3062)	(1937)	(4996)	(2319)	(3322)	(5578)	(4903)	(2162)	(5940)	(8466)
B. Administration centrale										
- en Mio de FF	2317	2936	3573	4045	4747	5502	6372	7159	7547	8643
- 1961 = 100	100	127	154	175	205	237	275	309	326	373
- accroissement annuel en %	+20,3	+26,7	+21,7	+13,2	+17,3	+15,9	+15,8	+12,4	+ 5,4	+14,5
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	3,3	3,7	3,9	3,7	4,0	4,2	4,4	4,6	4,1	4,1
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,0	1,1
- (pour mémoire : épargné nette en Mio FF	(8311)	(6530)	(9590)	(16029)	(17898)	(19662)	(13335)	(12620)	(22632)	(25565)
C. Administrations locales										
- en Mio de FF	5815	7084	8286	10006	10856	11777	13275	13984	16655	18622
- 1961 = 100	100	122	143	172	187	206	228	241	286	320
- accroissement annuel en %	+18,4	+21,8	+17,0	+20,8	+ 8,5	+8,5	+12,7	+ 5,3	+19,1	+11,8
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	8,2	8,9	9,0	9,2	9,1	8,9	9,2	8,9	9,1	8,8
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	1,8	1,9	2,0	2,2	2,2	2,2	2,3	2,2	2,3	2,3
- (pour mémoire : épargne nette en Mio FF	(1953)	(2645)	(2695)	(2913)	(4088)	(5295)	(5569)	(6451)	(8058)	(9199)
D. Sécurité sociale										
- en Mio de FF	122	160	193	278	333	329	326	367	406	433
- 1961 = 100	100	131	158	228	273	270	267	301	333	355
- accroissement annuel en %	- 1,6	+31,1	+20,6	+44,0	+19,8	- 1,2	- 0,9	+12,6	+10,6	+ 6,7
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	0,04	0,04	0,05	0,06	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05
- (pour mémoire : épargne nette en Mio FF	(2768)	(2762)	(2713)	(2377)	(1336)	(621)	(5999)	(3091)	(5250)	(3702)

DG II-D-2

I R L A N D E

Source : O.C.D.E.

FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
A. Ensemble des administrations publiques (Etat)										
- en Mio de livres sterling	22,2	25,9	30,6	38,5	43,8	41,9	47,8	52,0		
- 1961 = 100	100	117	138	173	197	189	215	234		
- accroissement annuel en %	+22,0	+16,7	+18,1	+25,8	+13,8	- 4,3	+14,1	+ 8,8		
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	20,5	20,2	20,6	22,1	22,1	21,4	22,2	20,6		
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	3,1	3,4	3,7	4,1	4,4	4,0	4,2	4,1		
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de livres sterling	(- 1,1)	(- 1,1)	(3,6)	(3,1)	(3,6)	(15,9)	(17,7)	(16,0)		
B. Administration centrale										
- en Mio de livres sterling	9,1	11,5	13,4	16,1	17,5	15,7	16,2	18,0		
- 1961 = 100	100	126	147	177	192	173	178	198		
- accroissement annuel en %	+16,7	+26,4	+16,5	+20,1	+ 8,7	-10,3	+ 3,2	+11,1		
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	8,4	9,0	9,0	9,2	8,8	8,0	7,5	7,1		
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	1,3	1,5	1,6	1,7	1,7	1,5	1,4	1,4		
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de livres sterling	(- 0,2)	(- 0,5)	(3,5)	(5,7)	(4,4)	(16,3)	(15,0)	(17,0)		
C. Administrations locales										
- en Mio de livres sterling										
- 1961 = 100										
- accroissement annuel en %										
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)										
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)										
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de livres sterling										
D. Sécurité sociale										
- en Mio de livres sterling										
- 1961 = 100										
- accroissement annuel en %										
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)										
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)										
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de livres sterling										

DG II-D-2

I T A L I E

Source : O.S.C.E.

FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE
DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
A. Ensemble des administrations publiques (Etat)										
- en Mrd de lires	709,9	757,3	837,6	978,3	938,5	1013,7	987,4	1189,3	1212,8	1373,9
- 1961 = 100	100	107	118	138	132	143	139	168	171	194
- accroissement annuel en %	+ 4,1	+ 6,7	+10,6	+16,8	- 4,1	+ 8,0	- 2,6	+20,4	+ 2,0	+13,3
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	12,9	12,0	11,4	13,2	13,6	13,9	11,9	12,8	11,3	11,1
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	2,9	2,8	2,7	2,9	2,6	2,6	2,3	2,5	2,3	2,4
- (pour mémoire : épargne nette en Mrd delires	(909,1)	(970,5)	(953,9)	(1178,1)	(244,4)	(117,3)	(877,1)	(620,6)	(387,3)	(416,6)
B. Administration centrale										
- en Mrd de lires	280,7	327,0	334,7	355,3	325,3	328,0	371,2	475,4	462,0	558,7
- 1961 = 100	100	117	119	127	116	117	132	169	165	199
- accroissement annuel en %	+ 2,5	+16,5	+ 2,4	+ 6,2	- 8,4	+ 0,1	+13,2	+28,1	- 2,8	+20,9
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	5,1	5,2	4,5	4,8	4,7	4,5	4,5	5,1	4,3	4,5
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	1,2	1,2	1,1	1,0	0,9	0,8	0,9	1,0	0,9	1,0
- (pour mémoire : épargne nette en Mrd de lires	705,6)	(786,4	(617,6	(789,3)	(163,8)	(363,4	(1208,4)	(641,0	(438,3)	(578,3)
C. Administrations locales										
- en Mrd de lires	331,1	358,4	410,1	497,0	516,6	522,6	518,9	528,2	581,0	597,2
- 1961 = 100	100	108	124	150	156	158	157	160	176	180
- accroissement annuel en %	+ 3,7	+ 8,2	+14,4	+21,2	+ 3,9	+ 1,2	- 0,7	+ 1,8	+10,0	+ 2,8
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	6,0	5,7	5,6	6,7	7,5	7,2	6,2	5,7	5,4	4,8
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	1,4	1,3	1,3	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0
- (pour mémoire : épargne nette en Mrd de lires	(-35,0)	(-78,3	(-155,2	(-248,1	(-167,6)	(-297,1	(-187,5)	(-229,1	(-318,6)	(-284,5)
D. Sécurité sociale										
- en Mrd de lires	40,2	52,9	63,0	66,0	62,2	101,1	98,9	104,0	111,0	110,4
- 1961 = 100	100	132	157	164	155	252	246	259	276	275
- accroissement annuel en %	-12,4	+31,6	+19,1	+ 4,8	- 5,8	+62,5	- 2,2	+ 5,2	+ 6,7	- 0,5
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	1,4	1,2	1,1	1,0	0,9
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
- (pour mémoire : épargne nette en Mrd de lires	(238,5)	(262,4)	(491,5)	(636,9)	(248,2)	(51,0)	(-143,8)	(208,7)	(267,6)	(122,8)

L U X E M B O U R G

DG II-D-2

Source : O.S.C.E.

FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE
DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
A. Ensemble des administrations publiques (Etat)										
- en Mio de Flux.	1160	1460	1271	1482	1308	1445	1489	1810	1733	
- 1961 = 100	100	126	110	128	113	125	128	156	149	
- accroissement annuel en %	- 5,6	+25,9	-12,9	+16,6	-11,7	+10,5	+ 3,0	+21,6	- 4,3	
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	18,3	20,5	14,4	13,1	13,3	14,7	16,8	20,2	16,6	
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	4,6	5,7	4,6	4,7	3,9	4,2	4,2	4,7	3,9	
- (pour mémoire : épargne nette en Mio Flux.	(2148)	(1615)	(1404)	(1749)	(1864)	(1635)	(765)	(658)	(1809)	
B. Administration centrale										
- en Mio de Flux.										
- 1961 = 100										
- accroissement annuel en %										
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)										
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)										
- (pour mémoire : épargne nette en Mio Flux.										
C. Administrations locales										
- en Mio de Flux.										
- 1961 = 100										
- accroissement annuel en %										
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)										
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)										
- (pour mémoire : épargne nette en Mio Flux.										
D. Sécurité sociale										
- en Mio de Flux.										
- 1961 = 100										
- accroissement annuel en %										
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)										
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)										
- (pour mémoire : épargne nette en Mio Flux.										

DG II-D-2

N O R V E G E

Source : O.C.D.E.

F O R M A T I O N B R U T E D E C A P I T A L F I X E
D A N S L E S A D M I N I S T R A T I O N S P U B L I Q U E S

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
A. Ensemble des administrations publiques (Etat)										
- en Mio de couronnes	1192	1415	1706	1960	2069	2277	2727	2859	3102	
- 1961 = 100	100	119	143	164	174	191	229	240	260	
- accroissement annuel en %	+ 2,5	+ 18,7	+ 20,6	+ 14,9	+ 5,6	+ 10,1	+ 19,8	+ 4,8	+ 8,5	
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	11,3	12,6	13,8	15,3	14,3	14,3	15,0	16,4	17,6	
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	3,4	3,7	4,2	4,3	4,1	4,2	4,5	4,4	4,5	
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de couronnes	(2691)	(2871)	(2623)	(2765)	(2965)	(3715)	(4452)	(4315)	(4391)	
B. Administration centrale										
- en Mio de couronnes	411	493	568	679	742	814	977	1006	1193	
- 1961 = 100	100	120	138	165	181	198	238	245	290	
- accroissement annuel en %	+ 2,0	+ 20,0	+ 15,2	+ 19,5	+ 9,3	+ 9,7	+ 20,0	+ 3,0	+ 18,6	
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	3,9	4,4	4,6	5,3	5,1	5,1	5,4	5,8	6,8	
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de couronnes	(1746)	(1869)	(1693)	(1923)	(1917)	(2567)	(3262)	(3007)	(3067)	
C. Administrations locales										
- en Mio de couronnes										
- 1961 = 100										
- accroissement annuel en %										
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)										
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)										
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de courgnnes										
D. Sécurité sociale										
- en Mio de couronnes										
- 1961 = 100										
- accroissement annuel en %										
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)										
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)										
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de couronnes										

DG II-D-2

P A Y S - B A S

Source : O.S.C.E.

FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE
DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
A. Ensemble des administrations publiques (Etat)										
- en Mio de florins	1947	2164	2483	2993	3236	3567	4047	4823	5180	5610
- 1961 = 100	100	111	128	154	166	183	208	248	266	288
- accroissement annuel en %	+ 11,3	+ 11,1	+ 14,7	+ 20,5	+ 8,1	+ 10,2	+ 13,5	+ 19,2	+ 7,4	+ 8,3
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	17,8	18,6	20,0	19,3	19,1	18,4	19,0	20,0	20,1	18,9
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	4,3	4,5	4,7	4,8	4,7	4,7	4,9	5,2	5,0	5,0
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de florins	(2555)	(2093)	(1781)	(2073)	(2615)	(2940)	(3067)	(4222)	(4930)	(5720)
B. Administration centrale										
- en Mio de florins	640	619	705	796	934	1040	1178	1410	1560	1770
- 1961 = 100	100	97	110	124	146	163	184	220	244	277
- accroissement annuel en %	+ 31,7	- 3,3	+ 13,9	+ 12,9	+ 17,3	+ 11,3	+ 13,3	+ 19,7	+ 10,6	+ 13,5
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	5,9	5,3	5,7	5,1	5,5	5,4	5,5	5,8	6,1	6,0
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6
- (pour memoire : épargne nette en Mio de florins	(2077)	(1882)	(1895)	(2189)	(2337)	(2869)	(3247)	(3459)	(4100)	(4320)
C. Administrations locales										
- en Mio de florins	1307	1545	1778	2197	2302	2527	2869	3413	3620	3840
- 1961 = 100	100	118	136	168	176	193	220	261	277	294
- accroissement annuel en %	+ 3,4	+ 18,2	+ 15,1	+ 23,6	+ 4,8	+ 9,8	+ 13,5	+ 19,0	+ 6,1	+ 6,1
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	12,0	13,3	14,3	14,2	13,6	13,0	13,5	14,2	14,0	12,9
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	2,9	3,2	3,4	3,5	3,3	3,3	3,5	3,7	3,5	3,4
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de florins	(112)	(91)	(-149)	(-246)	(87)	(-57)	(-372)	(11)	(70)	(690)
D. Sécurité sociale										
- en Mio de florins	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- 1961 = 100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- accroissement annuel en %	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de florins	(366)	(120)	(35)	(130)	(191)	(128)	(192)	(752)	(760)	(710)

DG II-D-2

ROYAUME-UNI

Source : O.C.D.E. et Nat; nic. and Exp. 1971

FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
A. Ensemble des administrations publiques (Etat)										
- en Mio de livres sterling	919	1029	1108	1393	1483	1678	1960	2168	2210	2393
- 1961 = 100	100	112	121	152	161	183	213	236	240	261
- accroissement annuel en %	+ 6,9	+ 12,0	+ 7,7	+ 25,7	+ 6,5	+ 13,1	+ 16,8	+ 10,6	+ 1,9	+ 8,4
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	19,9	21,7	22,6	23,8	23,5	25,0	27,0	27,5	27,2	27,0
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	3,4	3,6	3,6	4,1	4,1	4,4	4,9	5,0	4,9	4,8
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de livres sterling	232	570	171	473	798	1221	1010	1733	2843	
B. Administration centrale (1)										
- en Mio de livres sterling	217	215	225	281	298	333	392	456	486	576
- 1961 = 100	100	99	104	130	137	153	181	210	224	265
- accroissement annuel en %	-15,2	- 0,9	+ 4,7	+ 24,9	+ 6,0	+ 11,7	+ 17,7	+ 16,3	+ 6,6	+ 18,5
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	4,7	4,5	4,6	4,8	4,7	5,0	5,4	5,8	6,0	6,5
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1
- (pour memoire : épargne nette en Mio de livres sterling	251	548	193	386	752	1109	1025	1713	2882	
C. Administrations locales										
- en Mio de livres sterling	702	814	883	1112	1185	1345	1568	1712	1724	1819
- 1961 = 100	100	116	126	158	169	192	223	244	246	259
- accroissement annuel en %	+16,2	+ 15,9	+ 8,5	+ 25,9	+ 6,6	+ 13,5	+ 16,5	+ 9,2	+ 0,7	+ 5,5
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)	15,2	17,2	18,0	19,0	18,8	20,0	21,6	21,7	21,2	20,5
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)	2,6	2,8	2,9	3,3	3,3	3,5	3,9	4,0	3,8	3,7
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de livres sterling	-19	22	- 22	87	46	112	- 15	20	- 39	
D. Sécurité sociale										
- en Mio de livres sterling										
- 1961 = 100										
- accroissement annuel en %										
- par rapport à la F.B.C.F. intérieure (%)										
- par rapport au P.N.B. à prix courants (%)										
- (pour mémoire : épargne nette en Mio de livres sterling										

(1) Y compris la Sécurité sociale

Coefficients de variation de la F.B.C.F. des Administrations et du P.N.B. (période 1961 - 1970)

	σ	$\bar{x}$	$\frac{\sigma}{\bar{x}}$
A. - Formation brute de capital fixe			
Allemagne	7,75	7,9	0,98
France	4,58	10,5	0,44
Italie	7,14	4,3	1,66
Pays-Bas	5,30	6,7	0,79
Belgique	9,60	9,6	1
Luxembourg	.	.	.
Royaume-Uni (1)	6,8	11,7	0,58
B. - Produit national brut			
Allemagne	2,29	4,9	0,47
France	0,94	5,8	0,19
Italie	1,43	5,7	0,25
Pays-Bas	1,75	5,2	0,34
Belgique	1,29	4,9	0,26
Luxembourg (1)	2,4	3,4	0,71
Royaume-Uni (1)	1,32	2,8	0,47

(1) Période 1961/1969.

Les constatations auxquelles on aboutit sont les suivantes :

1. Moyenne $\bar{x}$

Grosso modo, le P.N.B. s'accroît, en volume, de 5 % par an en moyenne dans les pays de la C.E.E., Luxembourg excepté, de 3 % au Royaume-Uni. Durant la même période, la F.B.C.F. s'accroît entre 5 et 10 %, voire près de 12 % au Royaume-Uni.

2. Ecart type σ

L'écart type du P.N.B. représente selon les pays 1/5 à 1/2 de la moyenne, ce qui montre une relative concentration du taux de croissance autour de la moyenne. Par contre, la F.B.C.F. accuse des variations beaucoup plus importantes, l'écart type représentant de 1/2 à plus de 3/2 de la moyenne, ce qui reflète des séries très dispersées.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

12

Rapports nº 6

CONSÉQUENCES DE L'ACTION POUR UN MEILLEUR ENVIRONNEMENT SUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET LA LOCALISATION DES ENTREPRISES

Rapporteurs

G. Petrilli
J. Laot
H. Jürgensen

Conférence «Industrie et société dans la Communauté européenne»
Venise 1972

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapports n° 6

CONSÉQUENCES DE L'ACTION POUR UN MEILLEUR ENVIRONNEMENT SUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET LA LOCALISATION DES ENTREPRISES

Rapporteurs

G. Petrilli
J. Laot
H. Jürgensen

III/50/72-IS/10/16/5-F

Conférence «Industrie et société dans la Communauté européenne»
Venise 1972

CONFERENCE

"INDUSTRIE ET SOCIETE

DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"

RAPPORT N°6

CONSEQUENCES DE L'ACTION POUR UN MEILLEUR ENVIRONNEMENT

SUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET LA LOCALISATION DES ENTREPRISES

par

G. PETRILLI

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

VENISE - 1972

POLITIQUE ECOLOGIQUE COMMUNAUTAIRE : CONSEQUENCES DES ACTIONS MENEES EN FAVEUR DE L'AMELIORATION DU MILIEU SUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET SUR L'IMPLANTATION DES ENTREPRISES

S O M M A I R E

1. - Enoncé du problème

2. - La politique écologique de la Communauté : quelques principes et critères d'intervention

3. - Politique écologique et stratégie industrielle

4. - Considérations finales

Enoncé du problème

1.1 Il y a de bonnes raisons de penser que le développement industriel de notre continent tend à dépasser - dans de nombreux cas - le point d'efficacité maximale et globale du système : il fait par conséquent naître des phénomènes contradictoires et fâcheux qui représentent un défi authentique à la capacité d'organisation, de contrôle et de prévision de ceux qui ont actuellement des responsabilités politiques, économiques ou culturelles.

En effet, d'une part, les grandes concentrations d'unités de production - généralement insérées dans le tissu même des grandes agglomérations de chaque pays - se développent et s'accroissent selon des mécanismes cumulatifs en accentuant les possibilités de développement des zones industrialisées aux dépens de celles des zones agricoles.

D'autre part, toutefois, dans ces zones de forte concentrations humaine et industrielle on note de plus en plus des phénomènes toujours plus graves de congestion et de pollution, qui représentent précisément le "revers de la médaille" des grands processus de développement technique et industriel de notre continent.

Ces problèmes revêtent une importance particulière dans les pays industrialisés où la rareté relative des ressources par rapport aux objectifs à atteindre s'accompagne d'une rigidité marquée du budget de l'Etat. En effet, bien que n'étant pas en mesure de compenser les effets nuisibles de la congestion et de la pollution avec tous les moyens et les instruments nécessaires, ces pays ne peuvent pas non plus demeurer passifs devant la destruction continue de la richesse nationale dûe à la manifestation de ces phénomènes.

Ils doivent donc revoir constamment les programmes de répartition optimale de leurs ressources en fonction de ces "desoconomies" croissantes : même au risque d'ajourner les interventions alternées en faveur du rééquilibre et du développement territorial ou sectoriel.

1.2 Dans cette perspective, la déterioration du milieu par la pollution acquiert une importance particulière et spécifique, étant donné que l'exploitation exagérée de ces ressources, qualifiées à juste titre par Murphy de "non renouvelables" (comme par exemple le charbon, les hydrocarbures et le gaz)+, et la déterioration croissante des ressources renouvelables comme l'eau, l'air et les organismes vivants, modifient rapidement le cadre de vie biologique et en compromettent les développements économiques pour l'avenir.

Comparativement à une crise écologique soumise à une telle accélération, les capacités physiologiques d'adaptation de l'homme sont beaucoup plus lentes. C'est pourquoi - si les tendances actuelles se maintiennent - les brusques mutations qui surviendront dans le milieu rendront de plus en plus difficile le progrès des zones industrielles : soit parce que les ressources diminueront ; soit aussi parce que les personnes devront travailler dans des conditions de milieu de plus en plus difficiles, susceptibles à la limite, d'en compromettre la survivance.

Il serait peut-être commode et apaisant d'imputer cette analyse indubitablement sévère à une certaine mode contemporaine de pessimisme en matière d'écologie. Or, il existe trop de données objectives qui témoignent de l'actuel niveau de détérioration et d'érosion progressive du

---

+ E.F. Murphy : "Governing Nature", ed. Quadrangle Books, Chicago 1967, p. 29

système écologique terrestre et de la biosphère (surtout dans les zones industriellement les plus développées) pour douter que la nature puisse à l'avenir se régénérer face à une exploitation des ressources et à une pollution du milieu incontrôlée et croissante.

Ce n'est d'ailleurs pas un hazard si les risques et le coût de cette exploitation et de cette détérioration progressive des biens qui - par ailleurs - n'"appartiennent à personne" comme l'eau ou l'air, devient aujourd'hui l'objet principal de la réflexion des économistes.

En effet, jusqu'à présent on a agi comme si les ressources précitées étaient pratiquement illimitées : on a agi en fonction de comportements qualifiés à juste titre par Bouilding de comportements relevant d'une "économie du cow-boy"* les ressources sont utilisées avec étourderie et imprévoyance. En outre, jusqu'à présent on a estimé que chacun avait, et a, le droit de déverser dans l'atmosphère tout type de produit, y compris les facteurs polluants même toxiques : de sorte que la responsabilité individuelle cesse dès que les produits ou les déchets des matières premières utilisées dans la production ont passé le seuil de l'entreprise industrielle ou de l'habitation.

En revanche, aujourd'hui, on commence à se rendre compte que les systèmes industriels occidentaux courent à la catastrophe si l'on ne rationne pas les ressources dans le cadre de la "philosophie économique de l'astronaute"** c'est-à-dire si l'on n'impose pas des limites sérieuses aux déversements imprudents de produits nocifs dans le milieu terrestre et si l'on ne rationne pas sévèrement les ressources naturelles disponibles.

(*) K. BOUILDING: "the Economics of the Coming Spaceship Earth" J. Hopkins Press Baltimora 1966 (épreuves d'un recueil dirigé par H. Jarret) "Environmental Quality")

(**)Il y a lieu de rappeler toutefois que Platon recommandait déjà dans son "De Republica", l'adoption d'une loi sur l'eau afin que :" ..... quiconque souille l'eau de substances toxiques soit passé en jugement et, s'il est coupable, soit condamné à purifier les sources ou les dépôts d'eau polluée .....".

Dans cette optique, le grand débat qui se déroule depuis quelques années sur le plan mondial au sujet du milieu ambiant et de ses pollutions et au sujet des modalités optimales d'exploitation des ressources qu'il nous offre, est d'autant plus opportun et souhaitable : au moins dans la mesure où l'on veut se préoccuper sérieusement d'un avenir qui risque de voir certains bassins maritimes ou lacustres (comme celui de la Méditerranée ou comme la mer du Nord) transformés èn étangs dépourvus d'oxygénation du type du lac Erié, ou d'assister impuissant à la transformation de certains bassins hydrographiques (comme c'est le cas du bassin Rhenan) en authentiques sources d'empoisonnement collectif.+

1.3 Il y a lieu toutefois de souligner que du point de vue strictement économique, la raréfaction de certains biens considérés jusqu'à présent comme non économiques parce que leurs réserves étaient pratiquement illimitées, comme l'air et l'eau, engendre d'elle-même des coûts additionnels et à tendance croissante pour les implantations industrielles et plus généralement pour l'urbanisation dans les régions les plus développées, en raison notamment des installations qui deviennent nécessaires pour assurer à cet égard et à d'autres la régénération du milieu naturel. Ces coûts additionnels sont du reste comparables aux coûts de nature non écologique qui son inhérents au développement d'infrastructures matérielles et sociales sans cesse renouvelées dans les zones touchées par de forts courants d'immigration dans le cadre d'un processus cumulatif de concentration des investissements industriels.

+ Ces exemples et d'autres sont tirés des entretiens accordés par J.Y. Cousteau Directeur de l'Institut Océanographique de la Principauté de Monaco au Corriere della Sera (17/9/1970 et 3/12/1970) ainsi que des enquêtes mises en oeuvre par la Chambre des députés italienne en 1971 (cf. "Le acque : tutela delle risorse idriche" ed.Camera, aprile 1971 ; notamment les déclarations du Prof. Marini Bettolo, p. 29 et ss. dans le volume I.

A cet égard, il convient du reste de noter, d'une part que ces investissements ne peuvent en général, être considérés comme susceptibles de remplacer ceux que les pouvoirs publics sont tenus en tout état de cause d'effectuer dans les zones périphériques, se substituent aux obligations découlant de la législation et prennent la place d'une fonction plus générale de redistribution du revenu et d'autre part que les conditions générales de détérioration écologique rendent plus coûteux le développement des infrastructures dans les régions les plus développées. A ce propos, on peut citer l'exemple des précautions particulières d'ordre technique rendues nécessaires, lors du développement du réseau ferroviaire, par le passage de cours d'eau fortement pollués par des agents corrosifs.

Le fait que l'infrastructure ferroviaire provoque des coûts anormaux aussi dans quelques régions périphériques, en raison de la dégradation des conditions du terrain à la suite d'une détérioration générale du milieu écologique confirme d'autre part, aussi à ce point de vue, la complémentarité qui existe entre les situations limites nées d'un développement économique géographiquement déséquilibré.

En l'état actuel des choses, on observe en général, à tous points de vue, un net contraste entre l'influence des facteurs cumulatifs qui continuent à augmenter, au niveau de l'entreprise, les éléments qui militent en faveur de nouveaux investissements dans les régions plus développées (ce qui, à la limite, fait apparaître un nouveau rapport ville-campagne qui oppose les régions périphériques en voies de dépeuplement aux régions d'immigration, progressivement transformées en immenses agglomérations) et l'apparition, au niveau macroéconomique, des coûts additionnels croissants dont nous parlions précédemment. Cette contradiction fondamentale se manifeste dans les tensions sociales qui se produisent dans ces régions d'immigration, en

raison de la détérioration progressive de la qualité de la vie qui se traduit non seulement par la crise du logement et par l'insuffisance des services sociaux, mais aussi par des facteurs polluants de nature écologique. Les pressions exercées quelquesfois par les autorités locales de ces régions à l'égard des entreprises intéressées qui sont invitées à prendre en charge une partie des frais imposés à la collectivité à la suite des décisions qu'elles ont prises en matière d'investissement, pourraient indiquer à cet égard l'apparition éventuelle de nouveaux facteurs susceptibles d'influer sur les conditions de rentabilité de ces investissements, pouvant provoquer à la limite un renversement de tendance. Une telle hypothèse semble d'autant plus plausible que le progrès technologique tend indubitablement à accroître le degré de liberté dont jouit l'industrie dans le choix de ses implantations, choix qui a été longtemps déterminé par la présence de ressources naturelles particulières. Très significative à cet égard, est l'actuelle régression économique de certaines des plus grandes régions houillères d'Europe, à laquelle s'oppose ailleurs une expansion fondée sur le développement de l'industrie de transformation ou d'une industrie de base alimentée exclusivement avec des matières premières importées.

1.4 De toute façon, pour ce qui est du déséquilibre écologique au sens strict de l'expression (et qui n'est certainement pas nouveau étant donné que le problème de l'équilibre permanent entre l'homme et son milieu est aussi ancien que l'humanité : mais il prend aujourd'hui des aspects dramatiques, en l'absence de réactions biochimiques ou biophysiques spontanément rééquilibrantes), l'industrie européenne est aujourd'hui - à de nombreux points de vue - la grande accusée : que ce soit comme facteur direct de la pollution des eaux, de l'air et du sol, ou que ce soit

comme productrice de biens qu'il est difficile sinon impossible de biodégrader et de faire disparaître.

Cette opinion comporte certainement une part de vrai, à condition de ne pas oublier que les effluents industriels - à eux seuls - ne contribuent que partiellement à la pollution du milieu + et que, très souvent, l'introduction d'éléments étrangers dans le milieu naturel dans une proportion que la nature elle-même ne peut supporter est un phénomène imputable à une somme d'égoïsmes individuels ou de négligences coupables des grandes communautés urbaines du continent.

En fait, la "société de consommation" ne réussit presque jamais à consommer intégralement ses produits, d'où l'accumulation de grandes quantités de déchets solides en bordure de nos grandes villes : véritables cimetières de voitures, d'appareils électroménagers, d'emballages de plastique, de bois ou de carton et de tout ce qui a été consommé "à moitié" et abandonné ensuite, dans le milieu ambiant à peu de frais ou sans frais.

Il en va de même pour la pollution des eaux : celles-ci sont polluées non seulement par l'industrie, mais aussi par d'autres grands facteurs polluants comme précisément les grandes concentrations urbaines, les effluents des grandes exploitations agricoles et d'élevage ou les effluents de certains procédés d'extraction. Pour tous ces phénomènes, l'industrie porte une responsabilité propre qu'il est temps qu'elle définisse et assume courageusement avant même d'être sollicitée et aidée par les pouvoirs publics. C'est dans ce sens que les orientations communautaires en matière d'environnement se proposent clairement, dès à présent, pour objectif de "..... limiter (et,

+ les enquêtes de la Chambre, précitées, parlent d'une incidence, sur le plan mondial, de l'ordre de 30 % environ : cf. rapport de M. BADILE della FINSIDER "Le Acque" op cit., p.176 du Vol. 1

dans la mesure du possible, de supprimer) les effets nuisibles sur l'environnement des progrès techniques et, plus généralement, de l'activité économique et sociale, en évitant que la lutte contre la pollution ne se transforme en lutte contre la croissance économique et le progrès en général....."+

En effet, dans certaines limites, il semble dès à présent possible de définir de nouvelles orientations pour la recherche scientifique et technologique, susceptibles de promouvoir l'amélioration des structures et méthodes de production actuelles, c'est-à-dire, capables de concilier les exigences du bien-être et celles de l'équilibre écologique, c'est précisément dans ce sens que le présent rapport entend offrir une première base de discussion.

D'autre part, il est également nécessaire de voir plus clairement - et d'établir - qu'elles pourront être pour l'industrie les répercussions possibles des mesures de protection de l'environnement qui doivent être programmées : étant donné que de nombreuses pollutions sont liées à des activités utiles, ou mêmes indispensables, alors même que les problèmes écologiques pouvant être réglés par une interdiction pure et simple sont très rares, les déchets toxiques liquides, solides ou gazeux - sont souvent les sous-produits inévitables de la technique industrielle.

Le présent rapport est donc divisé en deux parties distinctes, en vue de définir de façon constructive et réaliste les actions possibles et le moment de leur mise en oeuvre : la première vise à dégager et

+ cf. la première communication de la Commission sur la politique de la Communauté en matière d'environnement III/1050-3/71-F, chap. I par. 1.

et à discuter certaines orientations et certains critères d'intervention de la politique écologique de la Communauté Européenne. La seconde vise en revanche à analyser les stratégies industrielles possibles découlant directement de ces orientations.

2. La politique écologique de la Communauté : quelques principes et critères d'intervention

2.1 En abordant le premier des sujets traités, on ne peut cacher la situation grave qui apparaît dans le monde contemporain en raison du désaccord permanent existant entre les différents Etats en matière de politique écologique.

Face à l'insensibilité de certains pays au problème des pollutions qu'ils produisent et qu'ils exportent vers l'étranger et face au refus d'autre pays d'admettre la responsabilité solidaire de tous pour faire front à ces dangers, on a enregistré récemment des interventions législatives unilatérales de la part d'autres pays plus sérieusement affectés par cette indifférence ou par ce refus ; ces interventions ont mis sérieusement en discussion la possibilité de résoudre un problème aussi général et aussi urgent selon les régles du droit international. D'autre part, il est vrai que les efforts tendant à réaliser un accord général en cette matière ont jusqu'à présent eu très peu de succès :

La preuve, s'il en est, se trouve dans le fait qu'un petit nombre de pays seulement ont ratifié, en vues de leur application, les rares conventions internationales qui ont pu être péniblement signées - au moins pour certains types de pollution.

Devant cette situation de désaccord profond et d'indifférence (dus à des conflits d'intérêts précis), le moment est désormais venu de régir en tant que Communauté Européenne : à tout le moins pour se présenter à la prochaine conférence mondiale de Stockholm sur l'environne-

ment + comme défenseurs de thèses équilibrées et réalistes susceptibles de trouver un consensus plus général dans le cadre de la Communauté mondiale toute entière.

L'affrontement qui aura probablement lieu n'est pas sans conséquences : d'une part, la réglementation plus restrictive et plus sévére que demandent, à juste titre, les pays qui subissent le plus les conséquences nuisibles des pollutions devra certainement tenir compte de la préoccupation, non moins forte, mais en sens opposé des pays en voie de développement qui recherchent un essor rapide industriel sans devoir ajouter aux coûts de production de leurs industries, les charges additionnelles qu'entraînent les stations d'épuration.

D'autre part, il existe un groupe de pays pour lesquels le problème "n'existe pas". Ce groupe qualifie le problème de la pollution de sous-produit nécessaire d'un système capitaliste qu'il s'agit d'éliminer et, par conséquent, il déclare ouvertement se désintéresser de tout accord international en la matière.

C'est pourquoi la convocation de la présente rencontre, et la recherche de propositions conciliatrices à présenter au niveau mondial, est aujourd'hui justifiée et opportune.

C'est une tâche historique et ne pouvant être ajournée, qui incombe à la Communauté Economique Européenne en raison du type spécial de rapport qu'elle entretient,

---

+ La conférence mondiale sur le milieu humain se tiendra à Stockholm en juin 1972, sous l'égide des Nations Unies, avec la participation de la Communauté Européenne et de nombreuses organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales. Entre cette conférence et la conférence de Stockholm se tiendra une réunion des ministres de la Communauté compétents en matière d'écologie pour définir une position commune des Pays Membres, conformément à la demande faite par le gouvernement italien.

d'une part, avec les économies les plus industrialisées et, d'autre part, avec les pays en voie de développement et avec ceux-là mêmes qui réduisent les problèmes de la lutte contre la pollution à un simple problème de sauvegarde d'un système qu'ils condamnent et qu'ils veulent éliminer.

2.2. Il ne semble pas possible de nier le bien fondé de la demande des pays en voie de développement, de n'être pas frappés de charges supérieures à celles que les pays industrialisés ont supportées en son temps, c'est-à-dire lorsque les économies de ces derniers se trouvaient au stade initial de leur processus de développement. Il y a lieu, en effet, de rappeler à cet égard qu'il est tout à fait insuffisant de donner une représentation linéaire de ce processus dans lequel l'expansion quantitative de la production s'accompagne d'une transformation qualitative des moyens de production, caractérisée par de véritables "bonds" technologiques, de sorte que les nouveaux arrivés n'ont jamais à parcourir à nouveau le chemin tracé par ceux qui les ont précédé sur la voie du développement.

Cette indivisibilité essentielle du processus scientifique et technique interdit par conséquent de concevoir l'extension géographique du phénomène industriel comme une simple transplantation du modèle de développement déjà appliqué ailleurs. A cet égard, une réglementation rigide et uniforme au niveau international serait injuste à un double point de vue : parce qu'elle ne tiendrait pas compte du degré différent de pollution atteint, à égalité d'installations et de technologie, par les investissements réalisés dans les pays où l'industrialisation est récente et parce qu'elle ignorerait à priori qu'il est possible que l'extension géographique de l'industrialisation se produise dans des conditions ne reproduisant pas, ou reproduisant dans une moindre mesure, le processus de concentration territoriale des implantations industrielles que l'on observe dans les pays les plus développés.

En ce qui concerne le cas spécial des pays à économie collectiviste, parmi lesquels on dénombre également des pays où l'économie industrielle est arrivée à maturité, il convient à l'inverse de noter à quel point l'opposition ville-campagne a été rien moins qu'étrangère à l'expérience historique de ces derniers pays notamment si l'on considère la tendance à la détérioration des termes de l'échange entre les produits industriels et les produits agricoles, qui a parfois pris la forme d'un régime de prix agricoles équivalent en fait à une réquisition.

Les exemples récents de tensions entre les régions où prédomine l'économie industrielle et les régions où prédomine l'économie agricole dans le cadre d'une économie collectiviste nous confirment dans l'opinion que l'extension géographique du phénomène industriel, considérée à juste titre comme le problème capital de notre temps, ne peut être réalisée à tous les niveaux qu'au moyen d'interventions susceptibles de faire participer les activités primaires aux avantages qui découle de l'accroissement des taux de productivité obtenus dans le secteur industriel, en favorisant simultanément une diversification économique effective des régions moins développées, et, dès lors, une composition différente des courants d'échanges ainsi qu'un nouveau type d'intégration intersectorielle.

Considérer le problème écologique comme un sous-produit inéluctable de l'économie de marché signifie ignorer l'étroite connexion qui existe entre la détérioration des conditions naturelles et un processus de concentration territoriale des investissements industriels imputable, seulement en partie, notamment en ce qui concerne le passé, à des calculs de commodité fondés sur le profit de l'entreprise.

2.3 Cela dit et en ce qui concerne le système de principes que notre Communauté Européenne devra nécessairement choisir pour développer sa fonction de médiatrice en matière de politique écologique mondiale, le premier problème qu'il s'agit aujourd'hui de résoudre est précisément celui qui touche au coeur même des débats actuels : c'est-à-dire la nature des règlements qui devront être adoptés, sur le plan continental et mondial, pour les années à venir au sujet des pollutions industrielles.

Il s'agit en fait d'une question désormais classique : il importe de décider s'il est préférable d'avoir des normes d'émission uniformes à l'échelon supranational ou s'il est préférable de choisir des solutions moins rigides, où les normes des émissions industrielles sont modulées en fonction du degré de pollution déjà atteint et du besoin de récupérer.

En dépit de la préoccupation réelle de ceux qui redoutent qu'une absence d'uniformité dans la détermination des normes territoriales accentue la concurrence déloyale ou, de toute façon, provoque des distorsions de la concurrence, il ne manque pas d'arguments en faveur d'un choix de normes plus souples :

a) en premier lieu, sur un plan général, il est difficile d'admettre que l'imposition de normes uniformes au niveau continental ou mondial soit en elle-même un facteur propre à établir une égalité réelle de situation de départ entre les différentes industries concurrentes. Les coûts internes de production résultent en effet d'une somme d'éléments qui varient d'une entreprise à l'autre : les matières premières utilisées, leur coût de transport, les procédés utilisés, l'âge et l'obsolescence relative des installations. Les coûts d'exploitation uniformes sont très rares et il n'y a aucune raison de croire que le fait d'imposer des normes uniformes d'émission aura une incidence suffisamment élevée pour uniformiser sur le plan de la concurrence

des situations de départ tellement variées pour d'autres postes de coût.

b) <u>En second lieu pour des raisons économiques et des raisons de fonctionnement</u>. En effet, il est probable que l'adoption d'un système uniforme de normes ne permettrait 'abaisser effectivement les niveaux de pollution que dans la mesure où la norme choisie serait très proche de la norme nationale qui est actuellement la "meilleure".

Dans le cas contraire, c'est-à-dire si la future norme moyenne supranationale était située à des niveaux nettement inférieurs à ceux des meilleures normes existantes, le résultat serait paradoxalement opposé à l'objectif vers lequel on tend : c'est-à-dire que l'on détériorerait plus encore le milieu des pays qui - pour répondre à des besoins réels - ont jusqu'à présent appliqués des normes élevées et qu'ils seraient contraints pour d'évidentes raisons de concurrence, à abaisser les critères de qualité utilisés jusqu'à présent. S'ils e trouvaient alors dans l'obligation de maintenir en vigueur leurs normes actuelles qui seraient supérieures à la norme commune uniforme, le résultat serait paradoxalement aussi dans ce cas - l'apparition de disparités réelles dans la concurrence qui joueraient à leur détriment.

D'autre part, même en acceptant que la future norme uniforme soit proche des niveaux les "meilleurs", on créerait automatiquement de graves difficultés pour les pays dont la situation écologique n'est pas encore profondément compromise en obligeant les industries qui existent déjà dans ces pays à engager des dépenses excessives pour atteindre la norme uniforme. En d'autres termes, la p scription d'une norme uniforme de

de niveau élevé pourrait créer dans de nombreux cas un excès d'investissements dans les stations dépuration ; étant donné qu'il y aurait une sous-utilisation partielle de la capacité de l'eau ou de l'air de se régénérer eux-mêmes ce qui entraînerait des frais inutiles pour les entreprises du pays intéressé. Ce phénomène, loin de résoudre le problème des disparités initiales dans la concurrence d'une entreprise à l'autre, le déplacerait, surtout si la norme uniforme d'un niveau trop élevé était imposée à des pays éloignés des grands marchés d'approvisionnement ou de consommation ou à des pays en voie de développement dont la structure économique est fragile.

c) En troisième lieu et à la lumière des considérations qui précèdent il y a des raisons pratiques qui interdisent d'adopter des normes uniformes d'émissions liquides ou gazeuses : l'impossibilité de parvenir à un accord international sur le niveau minimal à dopter. En effet, les pays dont la structure économique est la plus fragile pourraient voir dans la prescription de normes uniformes supra ationales de niveau élevé une tentative peine déguisée de néocolonianisme industriel tendant à repousser leurs industries dans les franges marginales du marché ; surtout - comme on l'a vu - dans les cas assez nombreux où leur environnement offre une capacité de dilution ou de dispersion de substances polluantes beaucoup plus grande que celle des pays plus industrialisés.

C'est pourquoi, en ce qui concerne l'assainissement écologique et l'élimination des distorsions de la concurrence, il est peut être illusoire d'attribuer une faculté magique, comme on le fait parfois, à la prescription d'une norme uniforme pour les effluents liquides ou gazeux d'origine industrielle.

C'est ainsi que l'approche la plus réaliste et la plus économique du problème doit être plus souple ; elle doit admettre que les futurs règlements communautaires ou supranationaux devront tenir compte de ce que les situations écologiques, les nécessités d'assainissement de l'environnement et les capacités d'autoépuration varient dans chaque pays d'une zone à l'autre. C'est pourquoi les accords éventuels sur des normes uniformes doivent, le cas échéant, intéresser - comme nous le verrons plus loin - des unités de milieu homogènes, c'est-à-dire les divers bassins hydrologiques, ou lacustres ou maritimes.

Ce n'est que de cette façon que la future politique écologique supranationale proposée par la Communauté européenne deviendra plus cré et opérationnelle, c'est-à-dire en diminuant les niveaux de pollution tout en permettant une utilisation rationnelle et économique des ressources.

2.4. Un second problème de difficulté au moins égale est de toute f çon étroitement lié à ce premier problème. Il s'agit de savoir comment on peut déterminer - par une méthode souple - le niveau de pollution admissible et, en conséquence, le niveau d'investissements d'épuration pour satisfaire à a norme fixée.

A cet égard, après avoir souligné encore une fois la nécessité de faire porter la future réglementation sur les divers bassins hydrographiques ou maritimes, étudiés cas par cas par le pays (ou par les pa s) intéressé, et en conséquence après avoir admis le principe que les normes uniformes pour chaque bassin doivent varier dans le temps en fonction de l'évolution de la dégradation écologique préexistante, on peut saisir la présente occasion pour discuter quelques critères très généraux :

a) par exemple, la nécessité de définir dans chaque bassin maritime, fluvial ou lacustre, des normes uniformes réellement moyennes, c'est-à-dire ni trop élevées ni trop basses ;

b) ou la nécessité d'accorder la priorité aux seules actions supranationales qui tendent à résoudre des problèmes de pollution dans un bassin commun ou à celles qui viseront à empêcher l'exportation de pollutions d'un pays dans l'autre.

Cette orientation fondamentale soulève évidemment de nombreux problèmes : mais il convient peut-être de rappeler que l'objectif consistant à définir des normes uniformes sur le plan continental ou mondial représente un point d'arrivée souhaitable que l'on n'atteindra (si on l'atteint jamais) qu'à long terme et il y a lieu de rappeler aussi qu'il est actuellement préférable de choisir des objectifs moins ambitieux mais possibles à atteindre plutôt que de définir un objectif séduisant mais hors de portée. Une vision réaliste et pragmatique du problème conduit au moins à cette conclusion.

C'est pourquoi il convient maintenant de voir quels sont les critères techniques pouvant être utilisés concrètement pour définir les pollutions admissibles. Sous ce rapport, la question est encore ouverte sur le plan mondial et les opinions que nous présentons ne visent qu'à fournir un imple sujet de réflexion commune.

On sait qu'il existe deux positions assez opposées à cet égard : on trouve d'une part ceux qui préféreraient la méthode de la "classification" des ensembles hydrauliques en fonction de leur utilisation optimale. Selon cette méthode, après le classement des divers fleuves en fonction de l'utilisation des eaux (eau potable, usage agricole et industriel, bains ou tout simplement écoulement des déchets liquides), on

devrait imposer - à chaque ensemble hydraulique - des normes de qualité compatibles avec la fonction attribuée en déterminant la charge polluante maximale que cet ensemble hydraulique est en mesure de supporter. Ensuite, la répartition de cette "charge polluante" globale entre les différents utilisateurs établis sur la rivière ou sur le bassin permettrait de calculer les charges à supporter pour la destruction des déchets dépassant le quota maximum attribué.

D'autre part, on trouve ceux qui estiment opportun de déterminer des critères rigides de qualité pour les eaux usées avant leur déversement dans les principaux ensembles hydrauliques, les eaux usées ne devant jamais présenter des niveaux de pollution supérieurs à certaines valeurs. C'est la méthode des "normes sur les effluents".

D'un point de vue théorique, la première des deux méthodes exposées représente peut-être l'idéal pour l'industrie. C'est grâce à celle-ci que l'on connaîtrait "a priori" les obligations et les charges qu'impliquerait l'implantation d'une nouvelle installation industrielle selon que le choix se porterait sur l'un ou l'autre des ensembles hydrauliques classés dans l'une ou l'autre catégorie.

Toutefois, la preuve en a été administrée déjà maintes fois, cette situation idéale risque fort-au moins en ce qui concerne les pays déjà industrialisés-de rester une potentialité, du simple fait que la concentration de plus en plus forte des hommes et des industries qui déversent leurs déchets dans les différents bassins hydraugraphiques est telle qu'elle rend purement formelle la tentative d'en assurer la répartition ultérieure et la maîtrise uniforme et globale. Dans le cas contraire, les situations seraient telles qu'elles empêcheraient l'implantation de nouvelles activités ou ne les permettraient qu'à des coûts ruineux pour les entreprises concurrentes déjà établies.

D'autre part, une norme qualitative appliquée aux effluents sous une forme générale et rigide constitue à son tour un critère excessivement restrictif ; elle pourrait impliquer de lourdes charges, qui ne seraient pas toujours nécessaires, aux industries qui seraient contraintes de s'établir à proximité d'ensembles hydrauliques exigeant des valeurs de qualité élevées. Comme toujours, il conviendra probablement de rechercher la solution optimale dans un faisceau de possibilités intermédiaires entre les deux extrêmes précités, c'est-à-dire que l'on pourra déterminer des normes de qualité pour les effluents qui seront extrêmement rigides pour certains facteurs de pollution (comme les facteurs toxiques en général et les facteurs radio-actifs en particulier) et que l'on pourra en revanche utiliser des normes plus souples pour les autres facteurs polluants (boues et substances organiques). Cette solution tiendrait naturellement compte du degré de dilution qui existe et, surtout, de l'utilisation optimale à laquelle on entend destiner le bassin hydraulique.

Il est évident que ces réflexions aussi constituent un nouvel argument contre la thèse d'une norme uniforme à imposer au niveau supranational. A la lumière de ces réflexions, ce n'est peut-être pas ici le lieu de développer analytiquement la définition des valeurs de seuil qu'il convient d'utiliser pour la protection des eaux dans les limites d'une norme préétablie puisqu'il s'agit en tout cas d'un sujet qui sort des limites du présent rapport.+

(+) De toute façon on a déjà formulé à cet égard, en Italie, quelques orientations précises : par circulaire n° 166 du 2 octobre 1971 du Ministère de la santé, il a en effet été envoyé à tous les médecins relevant de l'administration des Provinces ainsi qu'aus administrations centrales de l'Etat et aux Régions, un tableau indiquant les valeurs de seuil à utiliser dans la mesure de la pollution des effluents. Ce tableau, sur lequel l'industrie n'a pas manqué d'exprimer des réserves, notamment en raison des applications arbitraires auxquelles il a donné lieu dans certains cas, étroitement calqué sur le tableau plus détaillé proposé en 1970 par la "Federazione (italiana) delle Associazioni Scientifico-Techniche-FAST". En outre, le décret-loi 695 portant de nouvelles "normes en matière de protection des eaux", qui devrait probablement comprendre les tableaux concernant les niveaux de seuil précités, est en cours de discussion devant le Parlement.

Ce qui est peut-être le plus important actuellement c'est le choix entre une méthode de contrôle ou une autre et c'est précisément à ce niveau que l'on peut correctement développer, dans le présent rapport, une discussion générale préparant la prochaine conférence mondiale de Stockholm.

2.5 Après avoir délimité ainsi le problème en ce qui concerne la méthode, il reste maintenant à voir comment il est possible d'éviter les distorsions de la concurrence découlant nécessairement de l'application de règlements non uniformes dans le temps et dans l'espace.

Il ne fait pas de doute que de telles distorsions peuvent se produire en raison d'une répartition différente des dépenses consacrées à la lutte contre la pollution ou encore en raison des différents niveaux de pollution admissibles ou d'exploitation aveugle de conditions géographiques plus favorables.

Mais le problème qu'il convient de poser maintenant est celui que nous avons déjà effleuré précédemment : est-il opportun que sur le plan de la pollution, on puisse entraver ou supprimer les graves distorsions qui, en fait, jouent en faveur de certaines industries bénéficiant de situations géographiques favorables ou de structures de production modernes et au détriment de celles qui sont situées plus loin des grands marchés ou qui utilisent des installations et des équipements dépassés ?

Quant à nous, nous ne pensons pas qu'une action visant à uniformiser les coûts de la lutte contre la pollution industrielle au niveau continental ou intercontinental soit par elle-même en mesure de rétablir une égalité complète en matière de concurrence. D'autre part, nous sommes extrêmement préoccupés de définir les mesures possibles qui empêchent en tout cas les attentats continuels à la santé de l'homme et de la nature qui peuvent résulter de l'extrême dispersion des expé-

riences réalisées jusqu'à présent ou de l'absence de toute intervention dans ce secteur.

D'autre part, le fait d'avoir suggéré des actions supranationales communes dans tous les cas où - à l'intérieur d'un même bassin - se dégagent des normes minimales, ou dans les cas où la pollution d'un pays est exportée à l'étranger, constitue déjà un progrès par rapport à l'absence de toute coordination ou de toute action.

Cela veut dire qu'à court et à moyen terme, il est possible que les politiques d'intervention proposées maintiennent des situations d'inégalité en matière de concurrence existant déjà par ailleurs, en raison de la forte incidence d'autres facteurs non liés à l'écologie. D'autre part, il est également vrai que nos suggestions n'aboutissent pas à la nécessité de laisser faire à chaque pays ce qu'il veut, mais au contraire à la nécessité d'obliger chaque pays à faire quelque chose, ce qui à tout le moins atténue et n'accentue pas les éventuelles disparités existantes.

Il est du reste possible à cet égard que la coopération internationale puisse faire beaucoup plus que ce qui n'a jamais été fait jusqu'à présent dans d'autres secteurs, compte tenu du moins que dans chaque pays l'objectif prioritaire est de protéger la santé des citoyens et non seulement d'agir sur le plan de la théorie économique.

A moins court terme, il n'est pas exclu que puissent être adoptées sur le plan supranational des normes minimales qui réduisent éventuellement l'écart excessif existant entre les différents coûts que supportent les entreprises pour lutter contre la pollution

dans les différents pays. Mais ce sera possible lorsque tous les pays du continent auront atteint un niveau commun minimal d'industrialisation.

En substance, le risque que les mesures souples que nous suggérons, provoquent des distorsions en matière de concurrence demeure et nous en évaluons toute la portée. Mais, alors qu'il y a lieu de discuter si le risque résultant de cette réglementation souple est déterminant par rapport à tant d'autres facteurs de distorsion plus importants, nous voudrions souligner aussi que l'objectif de l'assainissement écologique ne coïncide pas toujours avec celui de la suppression des distorsions en matière de concurrence. Nous disons cela en observant que la poursuite la plus intense possible du premier objectif - dans un régime où les ressources connaissent des limites variables et où les situations écologiques diffèrent grandement d'un pays à l'autre - ne permet pas d'optimiser la poursuite du second objectif, et vice-versa. Ce sont peut-être là, les éléments qu'il y a lieu d'introduire dans le débat mondial qui va s'ouvrir : pour rapprocher des positions nationales aussi éloignées et pour concilier des intérêts d'Etat aussi contraignants dans un sens ou dans l'autre, car l'intégration européenne peut être l'instrument d'un "dialogue entre continents" réaliste et équilibré.

Il ne s'agit pas ici de laisser les choses comme elles sont et - encore moins - de prétendre obtenir un consensus unanime à très bref délai sur un ensemble de réglementations uniformes pour l'ensemble du globe. Il s'agit au contraire d'amorcer un rapprochement des situations différentes en mettant en oeuvre des interventions imposant initialement à tous les pays situés sur un même bassin de faire quelque chose

de façon uniforme compte tenu du niveau de pollution existant déjà dans ce bassin.

D'autre part, il s'agit d'être extrêmement strict en matière de normes de qualités pour les effluents toxiques et -au moins à ce niveau spécifique - il est difficile de penser que la solidarité internationale ne saura pas trouver un accord loyal et respecté.

2.6 Et même en ce qui concerne le domaine plus limité de la Communauté européenne, j'estime personnellement que la réglementation commune qu'il faut définir dans le domaine écologique doit s'inspirer de la philosophie générale du Traité de Rome dans le contexte duquel la préoccupation d'éliminer toute distorsion possible dans les conditions de concurrence a toujours été envisagé comme un instrument, qu'il convient de concilier, grâce à une procédure appropriée, avec la poursuite des objectifs généraux de l'intégration communautaire. Cette position est particulièrement manifeste dans les dispositions relatives aux aides accordées par les Etats, aides qui, encore que frappées d'une interdiction de principe, sont en fait assujetties dans une large mesure à une simple procédure d'autorisation préalable de la part de la Commission. Cela est valable surtout en ce qui concerne les objectifs d'expansion équilibrée, également du point de vue territorial, que le Traité se fixe explicitement et que le simple automatisme du marché ne permettrait certainement pas d'atteindre, comme l'expérience historique des pays industrialisés le prouve amplement.
La politique d'autorisation préalable pour les aides doit en effet, être considérée comme un instrument fourni aux institutions communautaires pour s'opposer efficacement à la tendance d'accentuation des déséquilibres géographiques que l'intégration de marché tend naturellement à accroître. Une réglementation écologique différenciée en fonction du niveau de pollution atteint par les diverses zones géographiques, considérées dans leur unité

naturelle, indépendamment de l'existence de frontières politique ou administrative, pourrait sans doute s'insérer, ne serait-ce qu'indirectement, dans la panoplie d'une politique régionale communautaire en réaction aux effets incitateurs ou paralysants qu'elle pourrait exercer dans les zones considérées. Il est toutefois clair qu'une perspective de ce genre n'est acceptable que dans la mesure où cela implique que les institutions communautaires disposent d'instruments capables d'exercer un contrôle effectif sur les conditions générales du développement industriel et urbain dans les zones d'industrialisations récentes, également en vue d'éviter l'apparition progressive de situations de crise écologique analogues à celles que l'on entend surmonter ailleurs.

En d'autre termes, le problème d'une réglementation écologique communautaire doit être envisagée, à mon avis, dans la perspective générale de la coordination à mettre en oeuvre entre les politiques de développement suivies sous diverses formes par les Etats membres et les objectifs généraux définis au niveau communautaire dans le programme de politique économique à moyen terme. La comparabilité des conditions de concurrence dans le Marché commun ne peut pas être considérée en effet, de façon abstraite, à cet égard comme à d'autres, comme le résultat d'un simple effort d'harmonisation des législations, mais elle doit être réalisée par le biais d'une coordination croissante sur le plan politique, dans le contexte de l'évolution des institutions imposée par la réalisation d'une véritable union économique et monétaire.

3. Politique écologique et stratégie industrielle

3.1 Le principe étant admis que de toute façon les futures politiques communautaires et supranationales devront tendre, dans un premier stade, à la promulgation de règlements communs et uniformes pour les divers bassins et que, en tout cas, un contrôle de qualité devra s'éxercer sur les normes des effluents industriels de façon diversifiée, contrôle strict pour les effluents toxiques, souple pour les boues et les substances organiques), il reste désormais à voir - dans la seconde partie du présent rapport - quelles s'ont les répercussions prévisibles de ces mesures sur la future stratégie industrielle de nos pays.

Parmi les différentes solutions possibles il s'en détache surtout une :
augmentation des coûts d'investissement et d'exploitation des diverses activités industrielles en raison de la nécessité d'installer des stations d'épuration destinées à ramener les effluents de chaque entreprise dans les limites fixées par les normes de qualité.

On a calculé que cette augmentation des coûts était de l'ordre de 8-10 % en moyenne par rapport aux coûts d'investissement actuels. Sous réserve évidemment que l'importance de ce coût additionnel peut varier en fonction des procédés de traitement utilisés, de la quantité des déchets à traiter et de la réglementation souple que nous avons précédemment préconisée, il est de toute façon possible d'affirmer que cette augmentation se stabilisera fréquemment à des niveaux très in-

férieurs à ceux que nous venons de citer+ et que, de toute façon, ces coûts plus élevés pourront ultérieurement être réduits étant donné que l'on peut prévoir l'apparition d'installations à gestion coopérative pour les procédés de traitement dépolluant et du fait aussi d'exonérations fiscales et d'aides diverses qui seront concédées aux industries intéressées.

A la limite et toujours en référence à une proposition concrète de suggestions à présenter à la prochaine conférence mondiale de Stockholm, on pourrait prévoir une réglementation d'aides ou de dégrèvements très proche d'un Etat à l'autre en chargeant les Etats les plus industrialisés d'effectuer pour leur propre compte ces interventions en faveur des diverses industries et en créant en même temps un fonds mondial permettant des interventions analogues (aides ou dégrèvements) en faveur des industries des pays en voie de développement appelées, elles aussi, à se doter d'installations de lutte contre la pollution de leurs effluents.

+ L'Istituto per la Programmazione Economica (ISPE) a récemment calculé que les mesures en faveur de la lutte contre la pollution qui peuvent être inscrits au programme en Italie pour le deuxième Plan quinquennal (1971-1975) entraîneront un investissement total de l'ordre de : 1200 milliards de lires auxquels s'ajouteront 620 milliards de dépenses pour l'amortissement et l'exploitation des installations créées. En calculant les effets probables de ces coûts additionnels sur l'industrie, l'ISPE a conclu que - en 1975 - les industries devraient subir une progression des coûts internes de production comprise entre 1,5 et 3 % .... Ce calcul est valable pour les secteurs dans lesquels l'augmentation des coûts dus à la lutte contre la pollution sont les plus importants (chimie, dérivés du pétrole et du charbon, traitement des minerais non ferreux). Les augmentations des coûts devraient être encore plus faibles dans les autres secteurs industriels. Même en considérant ces calculs avec la prudence qui s'impose, on restera encore au-dessous des estimations de 10 % rappelés plus haut.

Il est évident que dès lors nous ne nous trouvons plus devant une proposition technique mais devant une proposition politique. Toutefois, nous sommes convaincus que cette proposition pourrait être accueillie moins difficilement que l'on pourrait s'y attendre : au moins dans la mesure où l'on se rendra compte que les pollutions ne connaissent et ne respectent pas les frontières politiques ou administratives traditionnelles.+

3.2. Il convient ensuite de considérer un autre élément qui est la régression probable de certaines productions et l'apparition progressive d'autres produits de remplacement pour prévenir précisément l'émission sur le marché d'éléments toxiques ou de biens qui ne sont pas entièrement consommables et qui constituent par conséquent des polluants du sol et de l'eau.

+ A cet égard les exemples sont nombreux : on peut citer le Rhin allemand qui pollue les Pays-Bas et cela pose de gros problèmes.
Les Néerlandais prélèvent chaque jour dans le Rhin de nombreux échantillons d'eau et par chromatographie gazeuse, ils analysent les substances en traces après un processus de concentration. Récemment, les Allemands leur ont appris que 10 Kg par jour de l'un des pesticides les plus puissants avait été déversé dans le Rhin et avait atteint les Pays-Bas. En ce qui concerne l'air, la Ruhr, en Allemagne, pollue l'air avec du SO_2 qui retombe en Suède où la pluie contient parfois une solution 11/1000 d'acide sulfurique provenant précisément de la Ruhr. Il n'y a pas pratiquement de frontières pour la pollution atmosphérique (extrait du Rapport Marini Bettolo présenté lors des enquêtes de la Chambre des députés).

a) Cette question porte notamment sur le secteur des emballages

(voir tableau 1)

L'on connaît l'essor de l'emploi de récipients fabriqués surtout en matière plastique (notamment en chlorure de polyvinyl) pratiquement indestructible par les méthodes traditionnelles de traitement des déchets solides. On a alors considéré que les installations d'incinération constituent l'unique solution possible pour les détruire. Ces installations, bien qu'elles remplissent parfaitement leur fonction de destruction, ont cependant fait naître d'autres problèmes écologiques en raison de l'émission de fumées à taux élevé d'acide chlorydrique : ces problèmes ne sont pas toujours faciles à résoudre même si l'on dispose d'installations les plus modernes pour detruire ces fumées. On peut donc prévoir qu'il faudra à l'avenir disposer de matériaux de remplacement pouvant être décomposés par l'action des éléments atmosphériques ou par attaque bactérielle ou, au moins, qu'il faudra limiter l'utilisation du chlorure de polyvinyl : à cet égard il faudra mettre en oeuvre des programmes spéciaux de recherche scientifique à l'échelle mondiale.

Dans le cas contraire, il faudrait revenir inévitablement aux emballages traditionnels à base de cellulose encore que l'on soit conscient de la difficulté d'imposer une réglementation de ce type.

b) Il se pose en outre, le problème de la diminution des pollutions atmosphériques provoquées par les émissions de plus de 250 millions de véhicules automobiles circulant chaque jour dans le monde. C'est un problème pour lequel on recherche aujourd'hui une solution optimale en discutant encore sur la pos-

sibilité et l'intérêt de supprimer les facteurs polluants qui sont produits par les moteurs actuellement à l'étude ou de remplacer les moteurs à explosion traditionnels par d'autres d'une conception nouvelle tels que les moteurs à batterie ou à piles à combustible.

En ce qui concerne ce problème il est hautement probable que - au moins à moyen terme - c'est la première solution qui sera obligatoirement choisie, soit en limitant sévèrement l'utilisation des anti-détonnants à base de plomb dans l'essence, soit en apportant de profondes modifications à la composition chimique de l'essence.

En toute hypothèse, les suggestions techniques formulées depuis longtemps déjà font prévoir pour les prochaines années, une progression sensible du prix d'achat des véhicules automobiles dotés de dispositifs anti-polluants (probablement supérieurs d'un tiers au moins du prix d'achat actuel)+, de même qu'il est également possible de prévoir une progression des frais de fonctionnement à la suite de la mise sur le marché de véhicules automobiles à traction électrique.

Or, ces perspectives placeront l'industrie automobile - l'industrie mécanique et l'industrie pétrolière qui lui est liée - devant des problèmes sérieux et impératifs de reconversion et d'adaptation : ce sont des problèmes qu'il convient de ne pas négliger dans les projections des stratégies des entreprises en dépit de l'impossibilité où se trouvent ces industries, de se fonder - jusqu'à présent - sur des dispositions claires permettant de garantir les futurs programmes de reconversion.

+ voir à ce propos, la récente conférence de presse du Président Agnelli, à la veille du salon de l'automobile de Turin (novembre 1971)

Il suit d'ailleurs de ces réflexions que l'on peut considérer comme une hypothèse digne d'attention, la possibilité de réenvisager le niveau relatif des prix d'un moyen de transport fortement polluant comme l'automobile, ce qui entraînerait une réduction sensible à l'avenir du taux de progression de la motorisation individuelle et favoriserait une vive reprise des moyens de transport collectifs.

Une évolution de cette nature pourrait aider à contenir la détérioration actuelle du milieu écologique même si l'on ne peut ignorer les graves implications économiques d'un phénomène de cette portée, compte tenu de la fonction stratégique qu'occupe actuellement la production de ce type de bien de consommation durable dans l'expansion économique générale.

c) Un troisième problème de remplacement concernant les détergents synthétiques.

C'est un problème non pas tant en raison du caractère spectaculaire que présente leur dispersion dans l'eau par rapport aux pollutions moins visibles mais plus toxiques, mais au contraire en raison de la nécessité actuelle **urgente** de remplacer les productions actuelles de type ABS à structure ramifiée par d'autres de type LAS.

Il est en effet très probable que les produits intermédiaires de type biodégradable peuvent présenter des effluents toxiques d'un type encore inconnu et indéfini : il s'agit d'ailleurs là d'un secteur faisant encore l'objet d'études et d'expériences même dans la perspective d'un remplacement nécessaire.

d) Un autre problème de remplacement concerne les substances utilisées aujourd'hui, dans le secteur agricole, tels que les engrais chimiques (qui, emportés par les pluies sont déversés dans les cours d'eau ou atteignent les nappes phréatiques) et plus encore les pesticides ou les désherbants, les insecticides et les produits anticryptogamiques dont l'usage est de plus en plus fréquent et inconsidéré, ce qui pollue directement les nappes phréatiques. Ces substances sont toxiques aussi bien pour les animaux que pour l'homme, même à doses minimes (c'est-à-dire, suffisamment faibles pour échapper à tout contrôle d'analyse). C'est pourquoi, parallèlement à la recherche de produits de remplacement, il y a lieu de prévoir, dès à présent, une réglementation et un contrôle plus sévère de la limitation de leur emploi.

Le problème est d'autant plus grave que l'on sait bien que ces substances toxiques tendent à se concentrer de plus en plus au cours des différents stades de transformation biologique. Relativement faible dans les plantes auxquelles les traitements susmentionnés ont été appliqués, leur présence est plus importante dans les animaux qui s'en nourrissent et elle atteint des valeurs maximales dans les animaux carnivores qui se nourrissent de ces derniers comme par exemple les rapaces, ce qui provoque de graves dommages pour la faune pouvant entraîner l'extinction de certaines espèces et compromettent ainsi de délicats équilibres biologiques.

e) En ce qui concerne les pollutions de l'air dues aux centrales thermoélectriques (si l'on admet la part importante qu'elles prennent dans l'ensemble des émissions d'oxyde de soufre), la voie à parcourir est certainement longue encore. Il s'agit d'étudier l'utilisation sur une vaste échelle d'une énergie de

remplacement "propre" (énergie dérivée du gaz naturel, ou l'énergie nucléaire ou - encore qu'à plus long terme - l'énergie solaire ou l'énergie tirée des marées).

En attendant, il faut s'orienter vers la construction de centrales thermoélectriques dotées d'installations pour la destruction des cendres, le traitement des oxydes sulfureux et le contrôle des nuages de fumée (les "Lidar"), tout en sachant qu'il n'existe pas toujours de procédés suffisamment au point et d'un coût acceptable pour maintenir les prix de l'énergie à des niveaux proches des niveaux actuels.

Cela constituera vraisemblablement un autre facteur d'augmentation des coûts internes de production pour toutes les installations qui utilisent l'énergie électrique.

3.3. Parallèlement aux nécessaires processus de remplacement, l'industrie demeurera de toute façon intéressée par la politique écologique également sur le plan de la modification des processus de production, au moins pour la partie de ceux-ci qui pollue le sol, l'eau ou l'air de façon particulièrement importante et constante.

Toutes les opérations industrielles doivent être reconsidérées : la métallurgie (pour réduire les oxydes sulfureux et les autres composants sulfureux ainsi que la poussière des oxydes métalliques et de l'oxyde de carbone) ; les fabriques de papier, de cellulose et de textiles artificiels (pour réduire l'hydrogène sulfureux, les mercaptans, l'oxyde de soufre, les sulfures de carbone et les hexanthogénates) ; l'industrie des ciments (pour réduire les poussières riches en silice et les poussières tournoyantes) ; les usines d'acides sulfurique et nitrique (pour réduire les oxydes de soufre et d'azote) ; les usines de superphosphates, d'acide fluorhydrique et de production d'aluminium par électrolyse (pour réduire le

fluor et les fluorures) ; et les productions mineures qui utilisent actuellement des esters phosphoreux (pesticides) ou émettent des résidus organiques (abattoirs et tanneries).

Des études et des expériences sont en cours à l'échelon mondial sur chacun de ces chapitres où il est possible d'intervenir. Il est certain que le résultat pourra conduire à des innovations radicales sur le plan des processus de production utilisés jusqu'à présent, qui s'accompagneront d'une augmentation des coûts unitaires et totaux, et, par conséquent, d'un transfert de ces majorations de coûts sur les prix intérieurs et internationaux.

3.4. Enfin, alors qu'il est évidemment possible de prévoir que la future politique écologique apportera des avantages indéniables et concrets aux entreprises produisant les installations d'épuration ou aux sociétés de programmation,+ je ne voudrais pas négliger la possibilité qu'offre aujourd'hui la prévision de cette politique d'encourager vivement une diversification de l'implantation géographique des installations existantes.

En nous référant à une opinion exprimée il y a quelque temps par Pellettier,++ nous pourrions à notre tour affirmer que la possibilité de spécialiser géographiquement les zones industrielles par rapport aux zones résidentielles offre une aide efficace pour diluer les effluents industriels polluants, en tenant compte dans la délimi-

---

+ Nous pensons au cas italien où sur 8.000 communes environ, 120 seulement sont dotées d'installations d'épuration pour les eaux usées, mais sur ce nombre, 32 seulement possèdent des installations complètes et efficaces pour épurer les déchets...

++ Opinion exprimée lors de la conférence européenne sur la pollution de l'air - Strasbourg, juillet 1964.

mitation des premières d'un grand nombre de facteurs (vents dominants, ressources hydrauliques existantes, possibilité de réaliser des stations d'épuration communes...). En effet, il semble désormais préférable, au lieu d'épargner quelques îlots de verdure au milieu de vastes zones de pollution (comme c'est malheureusement très souvent le cas,) de disperser les zones d'habitation et les zones industrielles au milieu de vastes régions boisées, reliées les unes aux autres par des voies de communication rapides.

Mais les solutions urbanistiques de type macro-territorial restent toujours des éléments complémentaires et non pas uniques dans le secteur de l'assainissement écologique, étant donné que l'on ne peut pas toujours les appliquer précisément parce que les "vastes régions boisées" précitées font défaut.

Or, il est clair que ces solutions peuvent jouer un rôle précieux de renforcement ; c'est pourquoi il est utile, sinon indispensable de formuler une politique régionale communautaire propre à sauvegarder et à améliorer le milieu, à le valoriser dans sa vocation caractéristique, à accentuer les mouvements de spécialisation géographique des "habitats" pour disperser - le plus possible - les concentrations d'activités et de populations déjà implantées dans des zones étroites.

A cet égard, les dernières propositions de la Commission Européenne[+] présentent un très grand intérêt en raison de leur degré élevé de réalisme et de pragmatisme et à ce

---

+ Cf. la "Première communication de la Commission sur la politique de la Communauté en matière d'environnement". III/1050-3/71-1, pages 20 et suivantes.

sujet il est peut-être possible de donner ici brièvement quelques indications très utiles pour le prochain débat mondial de Stockholm.

Toutefois, je voudrais insister particulièrement sur le résultat des dernières expériences nationales, c'est-à-dire sur l'importance que revêtirait, aux fins d'une dispersion des concentrations industrielles actuelles, l'effet combiné des grands travaux sur les infrastructures et des politiques d'aide particulière en faveur des implantations industrielles dans les zones agricoles les plus critiques.

En fait, dans la plupart des cas, l'incitation à la décentralisation des industries des zones congestionnées vers les zones extérieures entraîne inévitablement des coûts additionnels pour les entreprises qui voudraient s'y transférer, dans la mesure où on leur demande de s'éloigner des grands marchés d'approvisionnement ou de consommation (parfois plusieurs centaines de kilomètres comme c'était le cas en Italie pour le transfert des entreprises du Nord dans le Midi), où on leur impose de choisir des implantations dans un ensemble de zones insuffisamment équipées sur le plan de l'urbanisation primaire et secondaire, ou l'on crée aux entreprises de sérieux problèmes pour trouver du personnel qualifié et des cadres moyens, ces derniers éléments étant extrêmement rares dans les pays agricoles.

Cependant, face à des difficultés de cet ordre (qui en théorie suffiraient à elles seules à décourager toute décentralisation volontaire), l'expérience italienne conduit à constater aujourd'hui, après une dizaine d'années d'observation, que l'effet combiné des infrastructures de transport et des aides territoriales a créé, en matière d'environnement, des situations suffisamment fa-

vorables à la décentralisation de centaines d'activités industrielles moyennes ou très importantes dans le Mezzogiorno.

C'est pourquoi, plutôt que d'insister sur les éventuelles possibilités de coexistence pacifique entre zones résidentielles et industrielles sur le territoire urbain, il nous semble que la future politique régionale communautaire et les politiques nationales d'aménagement du territoire devraient tirer des problèmes d'écologie la grande leçon consistant à concourir, pour ce qui est objectivement possible, à la dispersion sur de vastes espaces des activités de production en payant toutefois, dans ce cas, le juste prix en matière d'implantations des infrastructures et d'aides sélectionnées sur le plan géographique.

3.5. Posé en ces termes, le problème écologique se confond d'ailleurs avec le problème plus général de l'aménagement du territoire compris dans son sens le plus large, qui comprend non seulement les plans d'urbanisme au sens étroit mais aussi les transformations des structures dans le domaine agricole, la programmation géographique du développement industriel et la coordination des programmes de développement des infrastructures naturelles et sociales. De même que la politique régionale, la politique écologique doit en effet dépasser, le plus rapidement possible, ses limites d'intervention sous forme d'aides visant à remédier à certaines situations critiques pour devenir un "modus operandi" de toute la politique économique. Dans cet ordre d'idées, les perspectives mêmes de la politique agricole commune qui, on le sait, prévoient des transformations radicales dans les structures agricoles s'accompagant d'une réduction sévère des personnes occupées dans l'agriculture et des superficies cultivées imposent, d'une part, l'absorption de la main-d'oeuvre

agricole excédentaire dans des activités extra-agricoles n'impliquant pas le maintien de l'exode rural actuel qui aggrave le déséquilibre, même écologique, entre la ville et la campagne et, de l'autre, la mise en valeur des forêts dans de vastes régions géographiques. Cette dernière mesure se justifie aussi bien du point de vue écologique en tant qu'instrument de conservation d'un patrimoine naturel sérieusement menacé que du point de vue social en raison de la nécessité d'assurer à une population de plus en plus nombreuse, la jouissance des ressources naturelles par la création de vastes zones destinées à devenir des parcs publics. A tous ces points de vue, la politique agricole commune pourrait être l'occasion privilégiée d'instaurer de nouvelles relations entre la ville et la campagne qui substitueraient à l'opposition stricte entre citadins et paysans un élément de complémentarité fonctionnelle, les uns et les autres ne se reconnaîssant qu'à une différence de densité démographique.

Le plus important pour les fins que nous poursuivons dans le cadre d'un aménagement du territoire comme celui que nous avons envisagé, c'est que la création de nouveaux emplois dans des activités agricoles compromette le moins possible les implantations de populations existantes avec ce que cela comporte sur le plan social et culturel. Une des justifications fondamentales d'un aménagement moderne du territoire est précisément celle-ci : il procède à des choix d'implantations consécutives au développement industriel en fonction de critères ne compromettant pas la vocation agricole ou touristique de territoires donnés, en favorisant autant que possible l'instauration de rapports organiques entre des activités complémentaires. Le besoin de promouvoir le plus possible la diffusion du développement industriel implique d'autre part que l'on porte une attention particulière aux infrastructures qu'il faut réaliser net-

tement en avance sur la demande, de façon à exercer une action efficace d'orientation sur les décisions d'investissement des agents économiques.

4. Considérations finales

Aux termes de cette étude - nécessairement ramassée - des problèmes et des perspectives, il semble désormais nécessaire de conclure en mentionnant brièvement les implications financières d'un tel programme et les actions et collaborations qui doivent être sollicitées - aux niveaux national, continental et mondial - en vue de sa mise en oeuvre progressive.

4.1 En ce qui concerne notamment les implications financières, il convient de rappeler que le coût total des différentes interventions d'aménagement écologique atteint désormais dans chaque pays industrialisé des niveaux très élevés qui s'expriment en milliards de dollars.+

Toutefois, on ne peut nier que le coût de la lutte contre la pollution deviendra peu à peu inférieur au bénéfice économique que pourront en tirer les communautés nationales et internationales, abstraction faite de toute autre considération sur l'obligation morale de cette action.

+ La dernière enquête ENI-INVEST, dont les résultats ont été présentés à Milan en novembre 1971 par M. Girotti indique pour l'Italie, un coût global de la lutte contre la pollution se situant entre 7.850 et 9.000 milliards de lires à prix constants 1968, pour la période 1970-1985. Pour leur part, d'autres estimations récentes mentionnent un besoin de dépenses au moins égal à 11 milliards de dollars par an pour la lutte contre la pollution aux Etats-Unis ; de 2,5 milliards de dollars pour l'Angleterre ; de 2 milliards de dollars pour la France.

En toute hypothèse, étant donné la nécessité de mettre en oeuvre des programmes nationaux de lutte contre la pollution des principales émissions dans l'atmosphère, dans les eaux et dans le sol, sans provoquer de graves contrecoups sur les coûts internes des industries (et par conséquent, sur le système des prix) et sur les finances publiques, il sera evidemment nécessaire d'élaborer des politiques d'intervention fondées essentiellement sur les critères suivants :

a) crédits avec taux de faveur et crédits garantis - à moyen et à long termes - octroyés tant aux entreprises qu'aux collectivités locales qui mettent en service des stations d'épuration. Ces crédits pourraient être conçus pour faciliter la rapidité d'adaptation des investissements intéressés et, de ce fait, calculés en fonction d'un pourcentage du volume d'investissements qui diminuerait au fur et à mesure que les années passeraient ;

b) subventions en compte capital (c'est-à-dire, subventions à fonds perdus) aux municipalités et, le cas échéant à certaines entreprises sélectionnées sur le plan géographique ou sectoriel (par exemple aux entreprises de petites dimensions qui entendent créer des entreprises coopératives ;

c) dégrèvements fiscaux (compris comme une déduction sur la masse imposable annuelle de l'impôt sur le revenu d'une partie de l'investissement consacré à ces installations et s'ajoutant aux taux normaux d'amortissement) pour des fractions progressivement décroissantes des investissements supplémentaires faits dans ces installations ;

d) imputation à toutes les unités polluantes des dépenses de fonctionnement correspondantes des installations ; en échange de contributions appropriées

récemment créées en faveur des installations municipales (égoûts, stations d'incinération et stations d'épuration des eaux d'intérêt général, etc...).

En l'absence d'une réglementation appropriée de nature contractuelle entre les pollueurs et les pollués, le système de financement préconisé, consiste à rendre internes - dans les calculs d'opportunité des divers agents économiques - les coûts que Von Mises qualifie à juste titre d' "externes",+ en tentant d'égaliser le plus possible les avantages et les coûts sociaux liés aux phénomènes de la pollution et aux interventions ultérieures d'épuration.

Dans cette perspective, en même temps que la taxation prévue à l'encontre des pollueurs, il sera vraisemblablement nécessaire d'introduire des prix qui ne soient plus symboliques pour la consommation de certaines ressources, c'est-à-dire des prix qui reflètent la rareté de ces ressources.

Cette affirmation vaut surtout pour les abonnements de distribution d'eau et d'enlèvement des déchets solides dans les villes.

En conclusion, nous sommes convaincus qu'il est possible de financer des interventions dans la lutte contre la pollution, en faisant appel conjointement aux finances publiques (par l'octroi d'aides qui font ressortir le caractère indivisible de ces coûts) et

---

+ L. Von Mises : "Human Action. A Treatise on Economies", Londres 1949. Le coût externe est la perte d'utilité subie par un agent économique pour des raisons physiques qui lui sont extérieures et qui n'est pas compensée par un avantage commercial. Von Mises affirme que "... dans de nombreux pays, les propriétaires des industries et des voies ferrées ne sont pas considérés comme responsables du préjudice causé aux voisins par les fumées, les suies, les bruits, la pollution de l'air...", il explique cette situation par le fait que l'on se préoccupe souvent de "ne pas gêner" l'industrialisation et le développement des transports (cette dernière opinion étant empruntée à I. Cheret dans le volume "L'EAU", édition du seuil, Paris 1968, page 67.

à la taxation directe des pollueurs, qu'il s'agisse de l'industrie qui serait tenue de créer des installations d'épuration ou des usagers des villes qui devraient souscrire des abonnements couvrant également les coûts fixes d'épuration.

4.2. En revanche, en ce qui concerne les actions et les collaborations qui devront être demandées pour mener de nouvelles politiques écologiques supranationales plus cohérentes, l'analyse que nous venons de présenter permet de formuler les propositions suivantes :

a) <u>rapprochement et intégration des législations nationales, dans le cadre d'une réglementation supranationale souple</u>. En d'autres termes, il faudra élaborer des règlements uniformes, applicables à tous les pays concernés par un même bassin (maritime, fluvial, lacustre ou géographique), dans lesquels seront fixés des normes rigides concernant les effluents toxiques et des normes dont les valeurs seront comprises dans une fourchette pour les effluents non toxiques. Pour déterminer une telle réglementation de bassin, il y aurait lieu de tenir compte du degré de pollution déjà atteint et du degré de pollution prévisible. En outre, toujours dans le cadre d'une règle générale supranationale, il y aurait lieu de réglementer de façon uniforme à l'intérieur de ces bassins le système d'aides pour la construction et l'exploitation de stations d'épuration en faveur des industries et/ou des collectivités locales.

b) Attribution aux institutions des Communautés Européennes de compétences pour résoudre les litiges survenant dans ce secteur et pour rapprocher progressivement les réglementations de bassin différentes : ainsi que pour la mise en place d'une organisation minimale d'enquête et de contrôle, en vue de garantir l'application de ces règlements.

c) Suggestions pour la constitution d'organismes centraux, dans chaque pays, pour la lutte contre les pollutions également en vue de faciliter le dialogue international à propos des projets de bassin ou de projets à portée géographique plus vaste.

d) Mise en oeuvre d'un programme coordonné de recherche au niveau communautaire et ensuite continental en vue d'acquérir une meilleure connaissance des phénomènes de la pollution ; d'améliorer les méthodes et les techniques de calcul, d'interprétation et de destruction ; d'étudier et de proposer le remplacement des produits nécessaires ou la conversion de procédés industriels polluants.

Ce programme pourrait être mis en oeuvre grâce à la création - déjà proposée par la Commission des Communautés Européennes - d'un institut européen de l'écologie, doublé d'un centre de calcul, en vue de réaliser des enquêtes et des contrôles homogènes.

e) Adoption de mesures technologiques pour chaque bassin, sur la base de "projets" spécifiques (par exemple le projet "Méditerranée", le projet "mer du Nord" ; le projet "bassin Rhénan", etc..) : en indiquant les facteurs polluants toxiques à réduire par la méthode des normes sur les effluents ;

en suggérant en outre, des solutions écologiques intégrées, notamment la satisfaction des besoins en eaux industrielles par prélévement des eaux, non pas dans les nappes phréatiques, mais au contraire dans les égoûts; ces eaux seraient alors épurées et réintroduites dans le circuit des égoûts une fois dépolluées+ et, de toute façon, toujours dépourvus de polluants toxiques.

4.3 Nous pouvons affirmer en conclusion, que le besoin d'une politique écologique communautaire coïncide avec les besoins d'une mise en valeur optimale des ressources disponibles et avec la rationalisation, à la fois sectorielle et géographique, du développement de nos économies. Ces objectifs ne pourraient être atteints par la seule création d'une union douanière, non seulement en raison de la diffusion du développement mais aussi en raison de la construction d'une structure de production intégrée, notamment en ce qui concerne les secteurs d'avant-garde, étant donné également l'importance des moyens financiers nécessaires lorsque font défaut les instruments communs tendant à orienter le développement technique et économique et à réunir l'action des pouvoirs publics et celle de l'économie privée. Dans cette perspective, la politique écologique se situe nécessairement entre la politique industrielle et la politique régionale et doit se proposer de contribuer à ce que l'expansion diversifiée des activités de production se réalise dans le cadre communautaire dans des conditions permettant non seule-

---

+ Cette méthode à déjà été expérimentée avec succés par l'IRI dans l'usine sidérurgique de Bagnoli (Naples) pour couvrir un besoin de 1.400 m3 par heure d'eau, ces eaux sont prélevées dans des égoûts, épurées puis intégrées dans les processus de production ; ensuite elles sont restituées, beaucoup plus épurées qu'elles ne l'étaient précédemment dans les égoûts de Naples.

ment le relèvement général du niveau de vie et l'harmonisation dans le progrès des conditions de vie et de travail de la population des pays membres, mais aussi de minimiser les coûts additionnels imputables au déséquilibre géographique en accroissant l'efficacité et, par conséquent, la compétitivité internationale de la structure économique.

Tout cela implique d'ailleurs que l'on reconnaisse que dans le cadre d'une union économique et monétaire, les problèmes d'équilibre entre les balances des paiements des Etats membres tendent nécessairement à s'identifier avec ceux d'un développement géographique équilibré, exigeant une vue complète des problèmes du développement et de la redistribution des revenus par laquelle passe nécessairement leur solution. Il s'ensuit la nécessité d'une structure institutionnelle au niveau de la Communauté renforcée politiquement et dotée des instruments appropriés d'intervention.

Le problème écologique, qui est devenu en peu de temps un sujet universellement sensible à l'opinion publique, a le mérite de rendre immédiatement perceptible l'interdépendance qui existe entre les différents aspects d'un déséquilibre croissant que l'intégration du marché, réalisée jusqu'à présent dans la Communauté sans contrepoids politique approprié, tend à aggraver. Particulièrement significatives à cet égard sont les tensions croissantes qui se manifestent dans les pays d'immigration en présence de grandes concentrations de main-d'oeuvre étrangère employée le plus souvent à des activités et des tâches que la main-d'oeuvre nationale refuse d'accomplir et, de ce fait, se trouvant tout à fait en marge de la vie sociale du pays d'accueil. Ces tensions, s'ajoutant à une détérioration de plus en plus rapide du

milieu, portent atteinte de façon de plus en plus apparente à la qualité de vie dans les zones qui étaient considérées jusqu'à présent comme privilégiées et qui risquent de perdre, encore plus que les autres, leur identité historique et naturelle. De leur côté, les régions périphériques souffrent de plus en plus d'une hémorragie démographique, qui n'est pas compensée par la présence de courants touristiques ou par les envois de fonds effectués par des émigrés, tandis que la libre circulation des travailleurs n'est plus un élément de progrés, en raison de l'absence d'emplois disponibles "sur place", qui la ramène à un libre choix et en fait un facteur de promotion sociale. En plus, l'industrialisation s'effectue parfois, les implantations étant faites en fonction des circonstances, en dehors d'un plan organique de développement des régions intéressées et en opposition avec la vocation agricole ou touristique des diverses régions, en raison aussi du recours fréquent à des technologies dépassées et polluantes.

La conscience de ces contradictions sera d'autant plus aigüe que les Européens d'aujourd'hui seront plus persuadés que la détérioration de la qualité de la vie résulte d'une participation insuffisante des populations intéressées aux décisions dont dépend leur avenir ou d'une conception déterministe du développement qui tend à projeter dans l'avenir l'évolution passée sans tenir suffisamment compte des nouveaux besoins. La protestation contre certains aspects de l'organisation actuelle du travail, en dépit des spéculations politiques qui s'y élaborent, rentre, elle aussi, en dernière analyse dans ce type de revendications et met en cause le gaspillage indubitable des capacités humaines propre au

système actuel. Tout le problème de la qualité de vie, dans ses aspects écologiques comme dans les autres, tend à poser en termes nouveaux le rapport entre l'industrie et la société, revendiquant concrètement la priorité qu'il convient d'attribuer à une croissance totale de l'homme, considérée comme la finalité suprême du processus de développement.

Ce besoin de participation et la conscience de plus en plus répandue d'une identité essentielle des motivations entre les manifestations opposées des déséquilibres qui se produisent actuellement dans la société industrielle font, d'autre part, apparaître de plus en plus manifestement le caractère européen du problème, exigeant une réponse qui soit réellement à la mesure des problèmes posés. Du point de vue écologique, l'adhésion récente à la Communauté européenne des quatre pays candidats ouvre des perspectives favorables aussi bien en raison de la présence dans certains de ces pays, comme l'Irlande et la Norvège, de situations écologiques encore privilégiées que du degré élevé de conscience et de progrés technologique qui caractérise également la Grande-Bretagne dans ce domaine. Une politique écologique communautaire implique donc, par sa nature même un dialogue direct entre les institutions communes d'une part et les partenaires sociaux ainsi que les pouvoirs locaux d'autre part, dans la recherche de solutions qui ne pourront jamais être définitives mais qui devront s'adapter à la fois au problème considéré dans son ensemble et à l'extrême multiplicité des situations concrètes.

TABLEAU 1

CONSOMMATION DE MATIERES PLASTIQUES DANS
LE ROYAUME-UNI, EN ALLEMAGNE ET AUX ETATS-UNIS

Pays	Royaume-Uni	Allemagne	Etats-Unis
Population	55,300,000	60,700,000	201,000,000
Consommation de matières plastiques, en tonnes	1,105,000	2,549,000	7,143,000
Utilisation pour emballage, en tonnes	250,000	503,500	1,450,000
Pourcentage du total utilisé pour les emballages	22	17	18
Déchets, en tonnes	16,000,000	15,000,000	90,000,000
Présence de matières plastiques dans les déchets, pourcentage	1,56	3,35	1,6

Source : D.M. Sharp : "I problemi dell'inquinamento terrestre", Londres 1971

CONFERENCE

"INDUSTRIE ET SOCIETE

DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"

RAPPORT N° 6

CONSEQUENCES DE L'ACTION POUR UN MEILLEUR ENVIRONNEMENT SUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET LA LOCALISATION DES ENTREPRISES

par

J. LAOT

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

VENISE - 1972

CONFERENCE "INDUSTRIE ET SOCIETE"

CONSEQUENCES DE L'ACTION POUR UN MEILLEUR ENVIRONNEMENT SUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET LA LOCALISATION DES ENTREPRISES

Rapport n° 6 - J. LAOT

La manière dont nous avons choisi de traiter le thème de ce rapport est probablement une gageure. Nous avons cependant la conviction qu'il était nécessaire de faire cette approche et ceci pour trois raisons :

- Organisation syndicale, nous savons par expérience combien l'application d'une législation dépend des rapports de forces. Fallait-il dès lors consacrer ce rapport à tenter de définir le seuil auquel devait être fixé le niveau des nuisances tolérables ? Ou préconiser telle ou telle formule pour déterminer qui, de l'Etat, du patronat ou des consommateurs, paierait la lutte anti-pollution ? Nous expliquerons au fil du rapport, pourquoi nous proposons une manière d'agir différente.

- Pour apprécier "l'impact de la lutte pour un meilleur environnement sur le développement industriel et la localisation des entreprises," il est indispensable, vu le contenu vague généralement donné à l'environnement, de préciser notre propre conception de ce terme. Et cela nous amène à voir plus précisément les conséquences sur les villes, d'un développement industriel ou l'industrie automobile tient une grande place.

- Enfin, nous ne pouvons feindre d'ignorer l'origine de l'actuelle préoccupation mondiale de l'importance de l'environnement. Jusqu'à présent la nature a été pillée, exploitée comme les êtres humains, travailleurs ou peuples des pays colonisés. Des gens mourraient, meurent encore par suite de certaines nuisances, mais cela n'inquiétait pas beaucoup les consciences des capitalistes au pouvoir. Et puis tout à coup, la lutte contre les pollutions devient nécessaire, mais elle coûte cher. Pour faire accepter cette charge nouvelle, il faut mobiliser l'opinion publique. Conséquences sur le développement industriel, oui, mais pour quels motifs ?

Pour ces raisons, la C.F.D.T. (1), avant d'accepter de prendre la responsabilité de la rédaction et de la présentation de ce rapport pour la C.M.T. (2) a demandé l'autorisation d'aborder des aspects plus généraux que le schéma proposé très technique et limité. En abordant ces problèmes généraux nous restons dans les limites du rapport que nous avons acceptées.

Une dernière indication : ce rapport est essentiellement celui de la C.F.D.T. Nous n'avons pas délibérément choisi qu'il en soit ainsi. Mais faute de temps et pris par les activités syndicales courantes, nous n'avons pu prendre de contacts avec d'autres organisations syndicales européennes. De ce fait, ce rapport traite du comportement du capitalisme français envers les problèmes de l'environnement. Il le fait d'une manière spécifique en tenant compte des rapports de forces existants en France, tout en étant dans l'orientation générale du capitalisme mondial. Nous ne doutons pas que la discussion permettra de réunir une information importante et de compenser cette déficience.

(1) - Confédération Française Démocratique du Travail

(2) - Confédération Mondiale du Travail

La première partie du rapport précise ce que nous entendons par environnement et son importance pour la construction de la personnalité des êtres humains.

La seconde partie sur l'origine de la situation actuelle.

La troisième est une interrogation sur la réalité de la volonté constamment affirmée de trouver une véritable solution aux problèmes de l'environnement.

La quatrième montre en quoi, en fonction de notre expérience française, nous sommes sceptiques sur l'efficacité d'une règlementation supplémentaire s'il n'existe pas un rapport de forces obligeant à la mettre en application.

La cinquième analyse les motivations réelles de la campagne en cours.

En terminant, nous présenterons quelques propositions pour agir sur l'évolution industrielle et la localisation des entreprises en vue d'un meilleur environnement.

-:-:-:-:-

1ère Partie

DEFINIR CE QU'EST L'ENVIRONNEMENT

Est-ce le rôle de ce rapport de définir l'environnement ? Nous ne prétendons pas le faire pour l'ensemble du colloque et nous n'avons pas l'intention d'imposer notre conception à qui que ce soit. Mais notre approche ne saurait être comprise sans l'explication de ce que nous entendons par environnement.

Couramment, cette expression ne signifie rien d'autre que défense de la Nature (dotée pour la circonstance d'un N majuscule), lutte contre les pollutions, les nuisances. On ne va généralement pas au-delà. Il est bien question quelquefois d'urbanisme, mais sous les seuls aspects de la qualité de l'architecture, de l'équilibre des volumes, etc...

C'est une manière habile de définir l'environnement !... En le limitant elle permet de laisser de côté des domaines essentiels par lesquels le développement industriel et la localisation des entreprises sont directement concernés. Il s'agit de la qualité de la vie dans les villes, les agglomérations urbaines. Et pourtant leur conception est fonction (en France du moins) des options prises en matière de développement de l'industrie automobile notamment.

Pour éviter tout jugement erroné, une précision est immédiatement nécessaire : nous sommes pour le progrès technique, pour le développement industriel, contrairement au procès qui nous est fait trop souvent. Nous sommes pour un développement industriel orienté vers la qualité de la vie des êtres humains, vers le développement de leur personnalité et pour cela concernés par le thème de ce colloque.

Il est connu depuis longtemps, mais les récents progrès des sciences humaines le démontrent encore plus aujourd'hui, que la construction de la personnalité des êtres humains, leur champ culturel, sont fonction de l'importance et de la nature des relations individuelles ou de groupe, avec les autres, avec les structures économiques et sociales, avec les objets. L'influence du milieu sur la personnalité de chacun est déterminante.

Les êtres humains sont des produits culturels jamais finis, ils se construisent dans des rapports dialectiques durant toute la vie. Chacun est le produit de la ville ou de la campagne,de son pays, de son terroir, de sa famille, de sa classe sociale, de son groupe humain. Un enfant ne nait pas voleur, délinquant ou honnête, il le devient. Dans quelle mesure de nombreux enfants sont-ils devenus des délinquants faute de cités conçues et équipées pour répondre à leurs besoins, pour leur permettre d'exprimer leur créativité et d'exercer des responsabilités ? Tel ou tel peut être plus sensible à l'influence du milieu mais il n'était pas prédestiné à être ce qu'il est devenu, sinon où serait la liberté et par voie de conséquence, la responsabilité ?

Nous avons conscience de ne rien dire de nouveau, mais il faut sans cesse rappeler des évidences, pour ne pas les oublier et pour qu'il en soit tenu compte dans les solutions apportées aux nouveaux problèmes. Cette approche de l'environnement lui donne une toute autre importance que le battage actuel sur les nuisances.

Dans cet environnement humain, les rapports avec les éléments naturels : air, lumière, végétation, l'espace, etc... ne sont qu'un aspect parmi d'autres. Cet aspect est important mais doit prendre sa place parmi d'autres qui ne le sont pas moins. De plus en plus le développement de l'urbanisation fait vivre dans un espace construit par des hommes. Et chacun sait aussi à quel point cet espace construit est dégradé, victime lui aussi des choix orientant l'emploi des ressources vers le développement prioritaire de l'industrie.

Un groupe de travail du VI° Plan français chargé d'un rapport sur "la formation à la connaissance sensible" s'interrogeait sur la possibilité d'un tel enseignement lorsque

> "l'aliénation majeure, dans les pays développés du moins, est désormais celle du cadre de vie urbain : transports épuisants pour aller au travail ou en revenir ou pour se procurer des services éloignés, bruits divers et incessants, faible surface d'un logement non évolutif et regidité d'un cadre urbain préfabriqué ou tristesse des banlieues anarchiques, contacts inhumains avec les "autres", non plus voisins d'un village ou d'un quartier, mais anonymes au volant d'une voiture agressive...".

Le groupe montrait la solitude des personnes dans les villes (mais peut-on encore les appeler ainsi) construites pour loger de la main d'oeuvre et il ajoutait :

> "Sauf exceptions dans quelques vieux quartiers et parfois dans des réalisations nouvelles, l'homme urbanisé n'a plus de territoire, plus de vrai toit, plus de lieu secret. La vie se passe dans l'attente et la poursuite d'autre chose ; télévision, foules en transit sur les routes, à la recherche de la liberté du nomade dont on retrouve les lois et les regroupements, ou en quête des maisons perdues".

En fonction de cette approche du problème, le colloque syndical C.E.S.L./OE.CMT sur l'environnement et le cadre de vie réuni à Luxembourg les 1er. 2 et 3 Juillet 1971 déclarait :

> "Les dommages deviennent encore plus impressionnants, dès que l'on aborde les effets des sociétés industrialisées, sur le psychisme des individus qui y vivent :
> - ces sociétés favorisent avant tout le développement d'une mentalité technique qui n'élargit pas, voire qui restreint, l'horizon culturel de l'homme,

" - l'information partiale et la publicité abusive qui n'ont
" pas de limite arriveront à dépasser les possibilités
" critiques de l'esprit de l'homme et y provoqueront des
" troubles graves,

" - Très souvent, les propositions excessives de consommations
" soi-disant culturelles aliènent l'homme et le détournent
" des véritables problèmes,

" - Finalement, dans nos sociétés, l'équilibre des hommes
" devient des plus précaires ; il suffit de songer aux
" exodes massifs des citadins vers les campagnes pendant
" les week-ends !".

Les conséquences pour les êtres humains ne sont donc pas seulement des catastrophes périodiques provoquant de nombreux morts, (Vallée de la Meuse en 1930, Londres 1952 et 1962, naufrage du Torrey Canyon 1967). Ce ne sont pas non plus les situations apocalyptiques pour les prochaines decennies. C'est dès aujourd'hui, malgré les progrès réalisés en matière de santé, des atteintes insidieuses à la santé physique et mentale des millions de personnes. Mais adoptant une définition étroite de l'environnement en n'en montrant pas toutes les conséquences sur la personnalité de chacun, sur la société, sur la civilisation, on évite ainsi de rattacher cette situation au type même de croissance industrielle. On le conforte en proposant comme objectif d'aller un peu plus vite dans le même sens en polluant un peu moins. Il faut refuser cette orientation et s'attaquer aux causes et pour cela il faut rendre les causes claires pour tous.

-:-:-:-

2ème Partie

LES CAUSES DE CETTE SITUATION

Pour agir efficacement, il faut agir sur les causes. Une indication de l'origine de la situation nous est donnée par ceux là même qui sont à la tête de la croisade de l'environnement.

Les plus hautes autorités de l'Etat français n'hésitent pas à dire qu'il est question de "créer et de répandre une sorte de morale de l'environnement imposant à l'Etat, aux collectivités, aux individus le respect de quelques règles élémentaires faute desquelles le monde deviendrait irrespirable ...".

A d'autres niveaux, une définition non moins ambitieuse est donnée "C'est cela qui fera vraiment de la Politique d'Environnement (*) un humanisme universel". Si l'ampleur du verbe prête à sourire, il n'en est pas moins vrai que le problème est fondamental. Cela a d'ailleurs été depuis longtemps.

Dans son livre"Technique et civilisation" (paru en 1934) Lewis MUNFORD décrit la rupture intervenue dans la société européenne par la naissance du capitalisme :

> "Il y a eu un brusque déplacement d'intérêts, des valeurs de la vie aux valeurs pécunières... Il ne suffisait plus que l'industrie fasse vivre, il fallait avoir une fortune indépendante. Le travail n'était plus une partie nécessaire de la vie, il devenait une fin importante en soi... Il y a là un phénomène à peu près unique dans l'histoire de la civilisation non pas une chute dans la barbarie par l'affaiblissement d'une civilisation, mais une poussée de barbarie aidée par les forces et les intérêts même qui à l'origine avaient été dirigés vers une conquête de l'environnement et la perfection de la culture humaine".

(*) les majuscules sont dans le texte.

Ce tournant dans la civilisation "Le grand mouvement démographique et industriel qui se produisit au XVIII° siècle est dû à l'introduction du charbon comme source d'énergie mécanique, à l'emploi de nouveaux moyens pour rendre cette énergie effective - machine à vapeur- et aux nouvelles méthodes de fonte et de travail du fer. Une nouvelle civilisation est née de ce combiné fer-charbon". Cette civilisation, ce "capitalisme carbonifère" va développer toutes ses conséquences sur l'environnement humain et sur les travailleurs.

" La soudaine accession au capital, sous la forme de ces vastes charbonnages, plongea l'humanité dans une fièvre d'exploitation. Le charbon et le fer furent les pivots autour desquels tournaient les autres fonctions de la société. Les activités du XIX° siècles furent absorbées par une série de rush, la ruée vers l'or, la ruée vers le fer, la ruée vers le cuivre, la ruée vers le pétrole, la ruée vers les diamants. L'esprit de la mine affecta l'économie toute entière et l'organisme social. Ce mode prédominant d'exploitation devient le type des formes subordonnées d'industrie. L'attitude brutale, "enrichissez-vous", "malheur au dernier" (attitude des rush de la mine), se répandit partout. Les fermes du Middle West, aux Etats-Unis, furent exploitées comme des mines, les fôrets furent saignées et minées comme les minerais de leurs collines. L'humanité se conduisit comme un héritier pris de boisson. Et les dommages pour la civilisation engendrés par la supériorité des nouvelles habitudes d'exploitation destructrice et désordonnée subsistèrent, que la source d'énergie disparût ou non. Les résultats psychologiques du capitalisme "carbonifère" : morale diminuée - désir d'obtenir quelque chose pour rien - mépris de l'équilibre entre la consommation et la production - habitude de saccager, comme si les débris faisaient partie d'un environnement humain normal - ces résultats sont, de toute évidence, funestes".

"Dans ce monde paléotechnique, les réalités étaient l'argent, les prix, le capital, les actions. L'environnement, aussi bien que la vie humaine, était traité comme une abstraction. L'air et le soleil, à cause de leur déplorable manque de valeur d'échange, n'avaient pas de réalité". De là, la pollution de l'eau et de l'air, la concentration urbaine autour des usines entraînant "une vie sociale amoindrie, un appauvrissement des ressources intellectuelles".

Durant toute cette période du capitalisme, "l'ouvrier est traité uniquement comme un moyen de production mécanique à meilleur marché. Les êtres humains sont traités avec la même brutalité que le paysage. La main d'oeuvre était une ressource à exploiter, à miner, à épuiser et finalement à rejeter. La responsabilité envers la vie et la santé du travailleur finissait avec le paiement de la journée de travail".

L'aliénation réciproque des capitalistes et des travailleurs était claire : "Dans la poursuite du gain, l'industriel métallurgiste ou filateur était presque aussi dur pour lui que pour ses ouvriers. Il se privait, se rationnait, se restreignait, par avarice et volonté de puissance, comme les ouvriers le faisaient par nécessité. La recherche du pouvoir faisait mépriser la vie humaine aux Bounderby. Mais ils la méprisaient pour eux-mêmes presque autant que pour leurs esclaves salariés. Si les ouvriers étaient blessés par la doctrine, leurs maîtres l'étaient tout autant".

Cette description par MUMFORD d'une situation marquée par l'appat du gain et du pouvoir, le mépris de la vie humaine et de la nature, MARX la caractérise à sa manière en montrant comment le capitalisme "agent fanatique de l'accumulation, force les hommes, sans merci ni trève, à produire pour produire..."

Ces citations décrivent une période révolue. Mais, malgré les progrès réalisés dans différents domaines, celle où nous sommes actuellement est-elle fondamentalement différente ?

La situation des travailleurs dans les entreprises n'est évoquée que pour mémoire puisqu'un autre rapport en traite. Mais pour se rendre au travail la situation empire chaque jour. Actuellement, dans la région parisienne les déplacements journaliers atteignent couramment 1 H 30 et souvent 2 H et plus. Le temps annuel passé en transports représente en moyenne l'équivalent de 50 journées de travail pour chaque travailleur.

Et que dire des conditions dans lesquelles ces déplacements s'effectuent ! Une enquête effectuée en 1969 par les Pouvoirs Publics prouve par des indications chiffrées ce que les travailleurs savaient depuis longtemps :

- aux heures de pointes, le métro est utilisé à 100 % de ses capacités quant il ne dépasse pas fréquemment 110 % (7 personnes au mètre carré) voir 130 % sur certaines lignes (8 personnes au mètre carré), sans compter les temps d'attente dans les couloirs et sur les quais;

- la vitesse du métro reste la même qu'il y a 50 ans (22 kms/h) et 74 % de son parc a plus de trente ans d'âge ;

- les autobus sont englués dans les voitures particulières, leur vitesse est passée de 13 km/h en 1953 à 9 km/h en 1969. Depuis elle a dû ralentir encore malgré diverses mesures prises pour essayer de remédier à cette situation.

Cet état de fait pèse particulièrement sur les travailleurs, car la spéculation foncière fait rage autour de toutes les opérations de rénovation urbaine. En élevant constamment les prix des terrains et le côut de la construction des logements, elle chasse chaque jour des travailleurs de Paris et les oblige à se loger de plus en plus loin des lieux de travail.

Les déplacements de longue durée s'accroissent. Actuellement il y a 3 ou 4 "heure de pointe" dans la journée. D'ici 1975 il y en aura 5 à 6 estiment les auteurs de l'enquête. Hors des entreprises, dans le transport directement lié au travail et à la localisation réciproque des entreprises et de l'habitat, la fatigue des travailleurs ne fera donc que croître. Au prix du logement, à la fatigue , à la diminution du temps de non travail, s'ajoute les coûts de transports.

Comme tout porte à le croire, la situation actuelle résulte de la logique d'un système économique fondé sur la recherche effrénée du profit, de la puissance, sur la volonté de domination. Cette logique est acceptée par les classes dirigeantes quelqu'en soient les conséquences envers la nature et les êtres humains tant que leur propre pouvoir n'est pas en péril.

Alors, une question se pose : la "morale de l'environnement", "l'humanisme universel" dont il est question dans les discours peuvent-ils résulter de l'action d'entrepreneurs correspondant au profil qu'en donne une brochure du Ministère du développement industriel et scientifique consacrée à l'innovation (P. 166).

> "Mais ces caractéristiques ne suffisent pas. Devenir Entrepreneur (*) implique une volonté ferme d'être son propre patron et de courir des risques correspondants. Cet état d'esprit provient en partie du désir de faire fortune, devenir puissant et influent, de présenter les signes de la réussite matérielle et de s'attirer la considération d'autrui".

Si c'est cela l'état d'esprit nécessaire pour faire naître l'innovation, innovation présentée comme "un impératif industriel" même si l'on indique par ailleurs que "lun des objectifs privilégiés de l'innovation peut être précisément la lutte pour l'amélioration de l'environnement, si le progrès de l'environnement matériel des êtres humains peut résulter de la recherche de la réussite de quelques "Entrepreneurs", le problème reste entier au niveau des relations sociales, de l'environnement humain. La carence à ce niveau justifie le doute sur la naissance d'un "humanisme universel" fondé sur "La Politique d'Environnement".

(*) la majuscule est dans le texte.

3ème Partie

VEUT-ON REELLEMENT RESOUDRE CE PROBLEME ?

Cette question doit être également posée car chacun peut constater combien la campagne en cours met habilement et soigneusement en valeur certains aspects du problème et en oublie d'autres.

Le problème dont nous avons à débattre comporte deux aspects : d'une part, il y a les pollutions résultant de la production (pollution de l'eau et de l'air par les usines, bruits génants pour ceux qui habitent ou circulent auprès d'elles) ; de l'autre il y a les pollutions et les nuisances résultant de l'usage de produits fabriqués. Or, actuellement l'accent n'est pas mis de la même manière sur ces deux aspects chaque fois qu'une interrogation sur l'usage du produit touche un secteur important de l'activité industrielle.

Notre conviction s'appuie sur la constatation de la manière dont on traite des pollutions et des nuisances dues à l'usage croissant de l'automobile dans les ensembles urbains.
Cet exemple est choisi car il est le plus typique des limites imposées par le type de développement industriel dans lequel nous sommes engagés dans la lutte contre les pollutions et les nuisances sous tous leurs aspects.

Pollution de l'air et bruit

En France un groupe de travail gouvernemental a été chargé en février 1971 d'étudier les nuisances imputables aux véhicules automobiles et de formuler des propositions concrètes et motivées tendant à les réduire.

En quelques mois il a établi des normes progressivement exigibles des automobiles en matière de pollution de l'air et du bruit. Il a souligné les limites technologiques de cette réduction, la lenteur de leur mise en oeuvre. En effet, compte tenu du développement de l'usage de l'automobile, les mesures prises en 1972 permettront dans les cas les plus défavorables de ne pas dépasser en 1985 le niveau de pollution actuel de l'air. Quant au bruit, une automobile lancée à 50 km/h. moteur arrêté est encore relativement bruyante.

Mais le groupe a beaucoup insisté sur le coût des dispositifs anti-pollution :

> "... Les aspects économiques doivent être examinés avec attention. Les suppléments de prix que risquent d'entraîner des mesures anti-nuisances pourraient avoir des répercussions sensibles sur le marché de l'automobile, particulièrement sur le marché des petites voitures ...
>
> ... Les choix des priorités doivent se faire avec discernement. Les améliorations des véhicules automobiles peuvent, en effet, concerner les performances, la sécurité, le confort, le bruit, la pollution ...
> Chaque fois qu'on décidera une mesure augmentant le prix des voitures de 100 Frs par exemple, à 2 000 000 voitures produites par an il en coûtera 200 000 000 F à la collectivité dont on ne pourra pas chiffrer l'avantage avec certitude et pour lesquels on pourra toujours se demander si un autre choix plus rationnel n'aurait pas pu être fait".

Remarquons au passage le souci du groupe de faire des choix rationnels lorsqu'il s'agit des effets de dispositifs anti-nuisances. Mais les constructeurs (tous représentés dans le groupe) ont-ils ce même souci lorsqu'ils décident eux seuls d'accroître les performances de leurs voitures et de faire de la publicité pour les faire acheter ? S'interrogent-ils des conséquences pour la collectivité ? Sur les 14 705 morts et les 318 582 blessés de l'année 1969 ? Sur les 67 milliards de francs, budget d'une année d'accidents,

chiffre résultant d'une étude de l'Organisation Nationale de la Sécurité Routière ? S'interrogent-ils sur les conséquences du développement de l'usage de l'automobile sur la dégradation du centre des villes sur lequel nous reviendrons ?
La hausse du coût des voitures joue, il est vrai, sur l'étendue du marché. Ce même groupe a culculé qu'une hausse de 3 % par an jusqu'en 1980 réduirait de 11% le nombre des acheteurs. Les constructeurs renoncent-ils pour autant à l'amélioration des performances ?

Et que dire de ce passage du rapport :

> "L'application des mesures proposées conduirait globalement pour le prix des petites voitures, à une augmentation relativement plus grande que pour celui des grosses d'où un resserrement de la gamme. Cette augmentation sera moins sensible si la règlementation est adaptée et permet aux petites voitures de se passer de dispositifs antipollution chers (*).
> Il ne faut pas oublier qu'en 1970, 37 % des voitures produites en France avaient une cylindrée inférieure à 1000 cm3 et qu'on ne peut toucher trop brutalement à ce marché sans répercussions économique graves".

Ici les choses sont franchement dites, mais dans un autre passage du rapport cet assouplissement de la règlementation était justifié par le risque de voir d'éventuels automobilistes,

> "devoir renoncer à la motorisation et éprouver de ce fait un sentiment de frustration" *

Le groupe concluait par des propositions de règlementation progressive, la nécessité de développer les recherches, leur coût, la participation souhaitable de l'Etat à leur financement. Il est question aussi de la mise au point d'un véhicule non-polluant et moins bruyant.

A ce stade de ses travaux, le groupe s'est estimé compétent pour faire des propositions en matière d'urbanisme et de conception de l'habitat pour que le bruit des automobiles soit moins gênant. Mais il est significatif qu'il ne soit pas interrogé sur l'usage de l'automobile dans les villes, sur les possibilités de développer les transports collectifs. Là est pourtant le vrai problème.

(*) C'est nous qui soulignons.

Qualité de la vie dans les villes

Il semble aussi que l'on veuille faire croire aux citoyens et particulièrement aux travailleurs que l'humanité est aux prises avec des entitées mystérieuses . Parlant du problème des villes, le Président de la République Française ne déclarait-il pas :

> "La ville, symbole et centre de toute civilisation humaine, est-elle en train de se détruire elle-même et de sécréter une nouvelle barbarie ?".

A voir objectivement les choses, la ville serait plutôt détruite par les groupes d'intérêts dominants l'économie et la politique car ils la modèlent et la transforment au mieux de leurs intérêts. Ces groupes restent imperméables aux multiples et pressants appels venant de fonctionnaires, de personnalités, de groupes de travail gouvernementaux qui, devant la poussée vers la croissance des ensembles urbains sont conscients de l'impossibilité de concilier une vie sociale de qualité, le développement des espaces verts et l'usage immodéré des automobiles.

Car de ce point de vue, le véhicule automobile non polluant ne résoudra rien. Il faudra toujours de l'espace pour garer, des rues pour circuler, les embouteillages et les encombrements continueront à exister, à se développer, les autobus seront toujours englués. Sans doute la pollution de l'air et le bruit seront moindres, mais pour tout le reste, rien de changé. Or ce reste est extrêmement important pour ne pas dire essentiel car les investissements nécessaires et le coût des travaux pour la construction et la circulation des automobiles empêche la réalisation d'équipements collectifs à but social, le dégagement d'espaces verts, et de fait oriente non seulement le développement industriel mais influe sur toute la qualité de la vie, sur le type de civilisation lui-même.

Deux citations en terminant sur ce point : l'une de M. EISENMANN, chef de la Mission interministérielle de sécurité routière, ouvrant le débat d'une table ronde sur "Automobile et circulation urbaine", il déclare :

> " Le plus profond - et je demanderai aux urbanistes de donner leur point de vue - c'est l'opposition qu'il y a entre la fonction de la ville, cette fonction d'échange entre les hommes, cette fonction de réunion des hommes et certaines caractéristiques de l'automobile, que ce soit la place qu'elle dévore, les coupures qu'elle établit dans les villes par le bruit et la largeur des rues, enfin l'isolement des hommes dans leur automobile".

L'autre de Monsieur LE GOURIEREC, Inspecteur de l'Administration, dans un rapport présenté au colloque de l'Administration Préfectoriale consacré à la "Protection des populations contre les agressions de la vie moderne" tenu en novembre 1969, à propos de l'urbanisme moderne, il écrit :

> " Il a également trop tendance à concevoir le dessin d'une ville comme subordonné aux exigences de la circulation automobile, cause, pourtant, de tant d'agressions pour les populations. Quand l'urbanisme s'est attaqué à la rénovation des villes il n'a bien souvent fait que raser des vieux quartiers sans se soucier outre mesure de préserver certaines richesses architecturales ou certains ensembles portant témoignages du passé. Les intérêts financiers en jeu, la spéculation foncière ne pouvaient s'embarrasser de considérations d'ordre esthétique ou de préservation de vieilles pierres".

Voilà une explication plus claire, mais bien éloignée de déclarations comme celle citée précédemment selon laquelle "la ville se détruit elle-même".

Conséquences sur l'affectation des ressources

Une autre étude de la préfecture de la région parisienne, après avoir indiqué l'éloignement constant de la localisation des logements neufs, souligne l'impossibilité de faire face au développement de la circulation automobile. Envisageant la situation d'avenir, elle donne des exemple des choix opérés dans la répartition des ressources : 1 km de boulevard périphérique représente un hôpital de 550 lits, ou 30 000 places d'école maternelles, ou encore près de 800 logements de 4 pièces. Pendant les 5années du V° Plan (1965/70) l'Etat a consacré 96 % de ses crédits de transports en commun à la région parisienne, alors que l'organisme régional affectait 76 % de ces investissements aux transports et la ville de PARIS y investissait 53 % de ses crédits d'équipement.
Malgré cet énorme effort consommant des ressources nationales au détriment des villes de province, on circule de moins en moins bien dans PARIS et sa banlieue. Et il en est de même dans toutes les grandes villes.

Si l'on ajoute que pour réaliser le boulevard périphérique, déjà insuffisant avant d'être terminé, il a fallu utiliser des terrains prévus pour des terrains de sports et des écoles, on mesure les conséquences sociales d'un développement incontrôlé de l'usage de l'automobile dans les villes.

D'ores et déjà des mesures s'imposent ...

A ces considérations sur les conséquences de l'usage de l'automobile dans les ensembles urbains, à ce rappel de quelques évidences on va rétorquer : "Vous êtes contre le progrès, on ne peut aller contre ce que les gens désirent". Pourtant, il est de plus en plus question de la suppression de toute circulation de voitures automobiles dans les centres - villes.

La question est posée par le schéma directeur d'aménagement de Lyon, car au rythme actuel, il faudrait avoir triplé le nombre de places de stationnement dans le centre de la ville et construire les parkings correspondant.

N'est-ce pas aussi la question posée à la suite des difficultés rencontrées par les pompiers de Bruxelles pour parvenir jusqu'à un grand magasin en feu ? Ou plus récemment à PARIS un problème identique s'est présenté dans des circonstances moins dramatiques. Quel habitant d'une grande ville ne s'est interrogé avec angoisse devant cette masse d'automobiles immobiles dans les rues aux heures de pointe, sur ce qu'il adviendrait si un sinistre éclatait dans le quartier ? Combien de vies humaines seraient sacrifiées avant l'intervention des secours rendus très aléatoires dans les conditions actuelles de circulation ? Gageons qu'après la catastrophe, la décision apparemment impossible aujourd'hui pour règlementer de manière draconienne l'usage de l'automobile serait exigée par l'opinion publique. Croit-on vraiement impossible dès à présent de modifier cette situation ? Chacun en connaît le remède : un développement considérable des transports publics. Dès à présent des expériences commencent :

> "La ville de Marseille a tenté du 7 au 27 Octobre une expérience "de mise au pas" de la circulation automobile qui conjuguait l'interdiction partielle du stationnement, notamment dans le centre de la ville et la priorité donnée aux transports en commun, avec l'ouverture de neuf kilomètres supplémentaires de couloirs réservés aux bus et aux taxis. La municipalité n'a pas hésité à mettre en fourrière, pendant cette période, plus de mille voitures en stationnement irrégulier.
>
> Marseille compte aujourd'hui trois cent mille automobiles immatriculées et six millions de mètres carrés de chaussée, soit vingt mètres carrés par véhicule . Tous les dix ans, le nombre des voitures double. Aux alentours de 1980, il atteindra

six cent mille, soit une automobile pour deux habitants, comme aux Etats-Unis. Si on n'y prend garde, la ville succombera à l'asphyxie.

Les plus satisfaits de cette expérience furent les usagers marseillais des transports en commun. Les autobus circulaient plus rapidement et plus régulièrement ; sur la ligne Nord-Sud, il en passait un toutes les cinq minutes. Pour la clientèle des taxis, les courses étaient plus rapides et moins chères. Quant aux piétons, ils étaient à leur aise dans des rues dégagées. En revanche, les commerçants du centre de la ville se sont plaints d'une diminution de leur clientèle. La municipalité estime qu'il faut laisser le temps aux usagers de s'adapter aux nouveaux moyens de transport mis à leur disposition". (Le Monde du 11.2.71)

... relenties par le poids de l'industrie automobile -

Seulement l'industrie automobile représente un groupe de pression efficace. Il occupe une place déterminante dans le développement industriel. Pour la durée du VIe Plan (1971-1975) cette industrie doit procurer 90 000 des 250 000 emplois industriels prévus et 1/3 des ressources en devises.
Cette industrie étant suffisamment dynamique pour ne pas avoir besoin de mesures particulières, le rapport sur le VIe Plan ajoute :

" D'une façon générale, on ne peut écarter l'éventualité d'un ralentissement de la demande sur certains marchés, lié à trois phénomènes conjugués :
- l'accent mis sur les problèmes de sécurité et de pollution implique une recherche de solutions coûteuses qui pèsera largement sur les coûts de production et sans doute sur l'élargissement du marché ;
- les problèmes d'encombrement urbain prennent de telles proportions et leur solution suppose des dépenses d'infrastructure d'une telle ampleur que les possibilités

d'expansion du marché des pays hautement industrialisés s'en trouvent limités ;

- la concurrence sur les marchés étrangers accentue la politique de diversification des modèles qui accroît les coûts et limite les gains de productivité.

"Une extrême vigilance des pouvoirs publics à son égard (de l'industrie automobile) restera nécessaire pour lui permettre de résoudre ces problèmes dans les années à venir et de conserver la place qu'elle occupe dans le développement de l'économie.

Une réflexion plus approfondie sur l'avenir de cette industrie dans ses rapports avec la politique des transports et la politique urbaine devrait être entreprise pour préciser ce que sera à long terme sa part dans le développement de l'économie".

C'est pourquoi selon toutes probabilités, on continuera à détruire encore quelques squares pour en faire des parkings, à tracer en pleine ville des voies express comme celle longeant la rive droite de la Seine. Bientôt, il en sera de même sur l'autre rive, mais cette fois en tenant un peu plus compte des protestations qui s'élèvent de toutes parts. Le coût en sera simplement encore plus élevé, mais les automobiles circuleront jusqu'à quand ?

Cet exemple de l'industrie automobile montre les limites réelles de la lutte contre les pollutions et les nuisances. Industriels et gouvernants admettent l'établissement d'une législation, d'une règlementation à condition, d'une part qu'elle soit très progressive et d'autre part qu'elle ne remette pas en question le développement industriel tel qu'il se réalise aujourd'hui, quelqu'en soient les conséquences pour la qualité de la vie.

Et encore ! nous allons le voir dans les prochaines pages de ce rapport : la règlementation actuelle n'est pas appliquée et les instruments existants d'orientation de la localisation des entreprises et du contrôle du développement urbain sont sciemment détournés.

4ème Partie

FAUT-IL UNE REGLEMENTATION SUPPLEMENTAIRE ?

La démonstration faite au chapitre précédent pour l'automobile peut-être étendue aux autres industries polluantes ou dont les produits sont polluants ; aérodromes, alimentation, plastiques, centrales thermiques et atomiques, etc...
La même constatation peut être faite dans tous les cas : les pollutions et les nuisances sont déjà bien connues ; et pour beaucoup, les recherches ont permis de trouver les moyens d'y parer, une règlementation existe, ... mais elle n'est pas appliquée.

Ceci est tout aussi vrai en matière de localisation des entreprises c'est à dire en fait dans la maitrise de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire. Localiser une entreprise encore polluante, c'est la situer par rapport aux lieux d'habitat. Là encore, en FRANCE, les instruments existent mais ne sont pas utilisés. Tout au moins dans la période récente. Voici quelques citations à l'appui.
Dans un rapport établi à la demande du Haut Comité de l'Environnement Monsieur ROUVIER, après avoir indiqué la nécessité d'appliquer des règles juridiques et administratives sous une responsabilité unique, écrit :

> "Or, d'une part l'irresponsabilité, défi aux textes du code civil et du code pénal, est ici générale ; aussi bien préfère-t-on bavarder sur des projets de textes plutôt que d'ordonner l'application des dispositions visant l'empoisonnement de l'eau, de l'air, des animaux ou des habitants ; celles-ci permettraient la répression efficace, économique immédiate de la pollution"

Une seconde tirée du rapport "Pour une politique d'environnement" (rapport ARMAND)

> "De nombreux textes existent déjà, réprimant en principe des dégradations portées à l'environnement ou mettant à la disposition des pouvoirs publics et des collectivités, des moyens susceptibles de discipliner la croissance urbaine, telle la loi d'orientation foncière. Mais ils ne sont que très partiellement appliqués ou utilisés, que la force dissuasive des peines et amendes prévues soit beaucoup plus faible ou que de nombreuses dérogations consenties pour des raisons diverses viennent leur ôter une partie de leur efficacité.

Les causes de cette situation sont bien connues.
C'est d'une part le manque de moyen de contrôle. En 1969, le Préfet de Police de la Seine indiquait : "Pour contrôler quelques 30 000 établissements classés de notre ressort, je crois que nous disposons de 2 inspecteurs généraux et de 26 inspecteurs assistés de 23 contrôleurs".

C'est aussi la manière dont est organisé le contrôle de l'application des textes. Reportons nous au rapport déjà cité de Mr ROUVIER :

> "Non seulement les organismes, nominalement au moins voués à la lutte contre la pollution de l'eau et de l'air, sont livrés à une dispersion, à une division horizontale et verticale, à une anarchie qui les inhibent, mais encore ils sont souvent - et risquent maintenant soudain d'être toujours - commandés par les alliés naturels de la pollution. Car seul un pays aussi intelligent que le nôtre peut se permettre le paradoxe de confier en matière de pollution la protection aux producteurs, la prévention aux promoteurs! Est-il possible que des ministères de production se voient, comme c'est le cas, confier le soin de lutter contre leur propre pollution ?". L'exemple de FOS illustrera parfaitement cette analyse.

Il y a les causes économiques (voir le cas de l'industrie automobile) mais aussi politiques. Sur ce point citons cet extrait de l'intervention d'un Préfet au colloque de 1969 dont il a déjà été question :

" Il faudrait, en outre, que les préfets qui se heurtent à divers types d'oppositions soient soutenus "àpriori" par l'Administration centrale et voici ce que je veux dire : nous avons deux sortes d'industriels dans le domaine de la pollution, il y a ceux qui font amende honorable et qui en tous cas, déplorent la situation dans laquelle ils mettent les populations et il y a ceux qui, par tous les moyens, essaient d'échapper à leurs responsabilités ; ces industriels sont parfois extrêmement puissants.
Si un préfet veut engager la bataille, il faut que les valeurs absolues qu'il défend soient considérées comme telles en très haut lieu. Sinon, il se fait contourner de la plus belle manière et on lui demande, finalement, de quoi il se mêle dans certains cas qui peuvent paraître sans intérêt à Paris.

Je connais un cas de pollution dramatique qui se manifeste dans un département, que je ne nommerai pas pour ne gêner personne. Or, le Président Directeur Général de l'usine est président de la Chambre des Commerces, le maire de la ville où se trouve l'industrie est sénateur, Président du Conseil Général, et cette industrie, depuis plus de 15 ans, engendre une atmosphère épouvantable dans un rayon de 50 kilomètres, et pollue les cours d'eau près desquels elle se trouve et qui ne sont que des ruisseaux, alors qu'un débit, comparable à celui du Rhin, serait nécessaire à la dillution des résidus.

" De plus, cette industrie augmente clandestinement sa production au mépris de la règlementation.

Les pouvoirs publics bataillent, bien entendu, mais il s'agit d'une bataille de retardement qui ne les mène à aucun résultat parce qu'ils ont à faire à trop forte partie et parce que, il faut bien le dire, une sorte de chantage à l'emploi se manifeste sans cesse".

Les choses sont-elles en train de changer ? Ce serait tout à fait souhaitable, mais des exemples récents incitent à la prudence. En matière de pollutions, prenons l'exemple de FOS, et pour la maîtrise de l'urbanisation, nous verrons ce qu'il en est du respect du schéma directeur et d'aménagement adopté à la fin de 1964.

-:-:-:-:-:-

F O S

"Je voudrais vous parler d'un problème central : il s'agit de la politique de l'environnement. Je considère la région de FOS au sens large, de Marseille jusqu'à la Camargue, comme le test de la politique française de l'environnement".

Ces paroles , Monsieur Jérôme MONOB, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, les a prononcées le 8 octobre 1971 lors d'une réunion d'information. Nouvelle déclaration dans le même sens le 28 Janvier devant la presse étrangère :

"Je suis persuadé que l'aménagement de la région de FOS, du point de vue de l'environnement, sera une véritable réussite... Les plus grandes précautions sont prises dans tous les domaines. La sidérurgie y sera la plus propre D'Europe. Les installations de chauffage des habitants seront obligatoirement nnn polluantes. Quant à la centrale électrique, l'objectif est de n'employer qu'un fuel sans souffre".

Cette déclaration mérite d'être analysée. Pour le chauffage des habitants les installations seront <u>obligatoirement</u> non polluantes, tandis que pour la centrale électrique, <u>l'objectif</u> est de n'employer qu'un fuel sans souffre. Quand à la sidérurgie elle sera <u>la plus propre</u> d'Europe. La gradation est par elle-même significative. Voyons de plus près.

Qu'est-ce qu'une sidérurgie propre ? Si cela veut dire que c'est une industrie qui ne rejette pas beaucoup de produis toxiques, la sidérurgie est facilement propre. Par contre, elle déverse dans l'atmosphère de grosses quantités de poussière non toxique. Des systèmes de dépoussiérage existent et le Conseil restreint du 25 Novembre 1971 a, sur proposition de Monsieur POUJADE, pris des

décisions concernant les "conditions très précises, à savoir la mise en oeuvre des procédés de lutte contre les pollutions les plus modernes et l'engagement de s'adapter par la suite aux progrès techniques réalisés dans ce domaine", décisions qui seront imposées aux établissements industriels.

Mais le financement de l'unité sidérurgique de FOS rencontre des difficultés imprévues, il faut néanmoins poursuivre l'opération maintenant qu'elle est lancée. Aussi dit-on dans des milieux bien informés que ces difficultés ont conduit la direction de SOLMER à réaliser des économies importantes en repportant à plus tard l'installation de certains dispositifs anti-pollution.

La sidérurgie c'est aussi la fabrication de grosses quantités de scories et de laitier qui seront déversés où ? Dans la campagne ? C'est aussi la consommation d'une grande quantité d'eau, ensuite rejetée, polluée et chaude. Or les biologistes estiment que toute vie disparaît dans l'eau lorsque la température atteint 33 ° Sur quelle base travaillent les ingénieurs de SOLMER ? Quel seuil leur a-t-on fixé ?

Pour son fonctionnement, l'usine sidérurgique va consommer dès 1974, près de 5 000 tonnes par jour de calcaire extrait des carrières voisines. Un itinéraire par voie fluviale est possible au prix d'aménagements de canaux existants. L'Etat montrant peu d'empressement à financer ces travaux, la décision -(encore théorique puisque l'usine n'est pas en service) est prise de passer par la route ce qui correspond à la traversée quotidienne de Martigues par 200 camions de 25 tonnes, avec le bruit, la poussière correspondant, alors que Martigues est le plus gros point de congestion routier du département.

Regardons maintenant du côté de la centrale électrique car là est la plus grosse source de pollution atmosphérique. Les spécialistes estiment que,dès 1975, 800 à 900 tonnes de souffre seront émises dans l'atmosphère par les centrales thermiques, ce tonnage étant à compa-

rer avec les 700 tonnes émises actuellement chaque jour dans l'ensemble de la région parisienne. En 1975 une partie seulement des centrales seront installées. Plus tard les poussières et les fumées de la sidérurgie, celles des centrales électriques en se mélangeant avec les hydrocarbures des raffineries, risquent de provoquer l'apparition d'un "smog"oxidant comme à Los Angelès.

Lors des premières études, il a surtout été question des vents dominants nord-sud, du mistral, qui entraîneraient tout vers le large. Depuis, de récentes observations météorologiques font apparaître l'importance des brises marines, Par vent d'est ou d'ouest les pollutions pourront s'abattre directement sur les zones habitées ou sur des espaces à préserver comme la Crau ou la Camargue.

Les inquiétudes de la population sont donc compréhensibles car l'une des solutions consisterait à construire des cheminées très hautes mais elles seraient dans la zone d'approche du futur aérodrome. Cette solution ne peut donc être retenue.

On comprend mieux alors la décision du Conseil ministériel restreint du 25 Novembre 1971 :

> "Pour lutter contre la pollution atmosphérique, il a été décidé que la qualité de l'air sera contrôlé en continu par un réseau de surveillance automatique. Ce réseau permettra de détecter instantanément les pointes de pollution dues à des conditions météorologiques défavorables . Un plan de réduction drastique des émissions sera alors déclenché."

Un regard objectif sur la situation, sans négliger l'important effort du gouvernement pour réduire les nuisances dues à l'industrialisation de la région, oblige donc à relativiser l'optimisme des déclarations gouvernementales. La volonté d'aller jusqu'au bout de la lutte contre les pollutions, de faire respecter les "conditions très strictes" théoriquement imposées aux entreprises, pourrait être manifestée de deux manières :

- D'une part en rendant public le rapport SCHNEEL dont fait état Monsieur LAPORTE, préfet régional, dans un interview au journal "L'Express" (édition régionale de février 1972). Il est en effet significatif de relier la remise de ce rapport au gouvernement et la décision de mettre en place un réseau de surveillance et d'alerte pouvant entraîner "une réduction drastique des émissions" polluantes, c'est à dire en fait l'arrêt momentané des entreprises émettrices. Les collectivités et les populations exactement informées des risques pourraient contrôler la mise en oeuvre des mesures prévues.

- D'autre part en changeant profondément le système de contrôle. Actuellement à FOS, la situation est la suivante :
  . C'est le service maritime des Ponts et Chaussées des Bouches du Rhône qui doit agréer les procédés de traitement des rejets liquides dans l'eau de mer. Le Chef du service maritime est également Directeur du Port Autonome, promoteur de la zone industrielle, sa position est délicate.

  . Le service des mines rempli les mêmes fonctions pour les autres rejets. Au service on trouve des hommes ayant les mêmes origines sociales et scolaires que les ingénieurs et directeurs de la sidérurgie. Ces hommes sont fonctionnaires du Ministère de l'Industrie, Ministère responsable de la promotion industrielle de la nation.

  . Les rapports de nombre sont largement en faveur des industriels (3 ingénieurs compétents au service des Mines pour l'ensemble du département). De plus ces fonctionnaires sont soumis à de fortes pressions des industriels qui produisent des matériels de traitement des rejets. Des mesures qu'ils préconisent dépendront la passation d'importants marchés et dans cette industrie neuve les monopoles sont nombreux.

. Une fois les mesures édictées, elles doivent être rendues officielles. C'est le préfet qui le fera par un arrêté. Or le préfet exécute une politique gouvernementale qui donne la priorité des priorités à l'industrialisation. De plus, à la différence de ce qui se passe pour les grandes opérations d'urbanisme, il n'y a pas d'enquête publique. Les mesures arrêtées restent donc internes à l'administration et ne sont l'objet d'aucune publicité. Récemment une commune a demandé à avoir connaissance des mesures préconisées. Scandale des industriels : "on politise la question".

. L'arrêté publié (et non pas le cahier des mesures qui l'accompagne) il faut contrôler son application. Les contrôleurs sont les mêmes personnes qui ont édicté les mesures. Ils sont toujours aussi peu nombreux et leurs visites d'inspection, assorties d'un long préavis sont rares. Elles se limitent le plus souvent à un entretien avec la Direction. Tout autre comportement serait considéré comme incongru.

L'étude du cas de l'aménagement de FOS fournit beaucoup d'autres enseignements (ségrégation sociale, retard des équipements scolaires etc...) Il montre surtout le souci premier du gouvernement : réussir l'expansion industrielle à tout prix, y compris en négligeant de fait l'environnement. Le processus est clair :

- d'un côté, l'Etat aide au maximum une entreprise privée à implanter une usine nouvelle,
- de l'autre il prend tardivement et sous la pression de l'opinion des mesures pouvant limiter les pollutions engendrées par cette usine.

La hiérarchie des préoccupations gouvernementales est évidente : d'abord produire, c'est à dire encourager les capitalistes à faire leur travail, ensuite, et bien loin derrière, pallier les inconvénients les plus criants de ce mode de production.

-:-:-:-:-

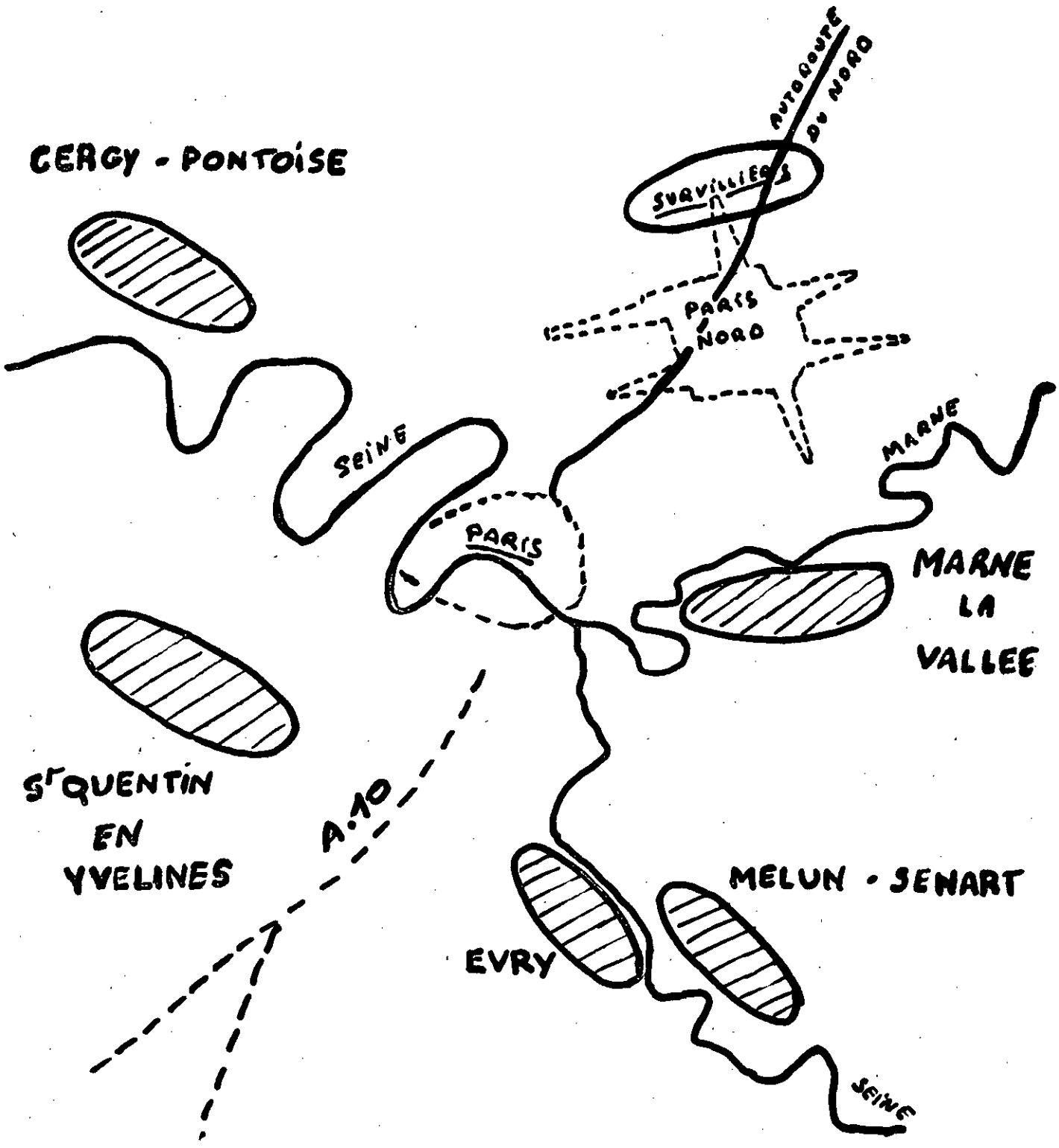
AMENAGEMENT DE LA REGION PARISIENNE

Le cas de FOS est interessant sur les problèmes de pollution mais il ne permet pas d'apprécier les conséquences de la localisation des entreprises, c'est à dire des emplois mais autant de l'habitat. L'aménagement de la région parisienne est étudié dans ce but.

La discussion est engagée depuis de nombreuses années, dès 1930, sur l'opportunité de laisser Paris se développer aux dépends du reste du pays. Après la guerre de 1939/45 les discussions se poursuivirent. Elles aboutirent, après divers projets, à l'établissement en 1965 d'un schéma directeur d'urbanisme et d'aménagement de la région parisienne.

L'objectif était d'éviter que la population de la région parisienne (actuellement 9,6 millions d'habitants) n'atteigne 16 à 17 millions d'habitants en l'an 2 000. Une politique d'aménagement du territoire devrait y concourir et notamment la création de 5 villes nouvelles situées à 30/40 kms de Paris. Ces villes devaient se situer sur deux axes d'urbanisation orientée est-ouest, le long des vallées de la Seine et de la Marne. Pour éviter les migrations quotidiennes du domicile au travail, des entreprises devaient s'y installer. De même, des emplois devaient être crées à l'Est de Paris pour compenser le déséquilibre entre l'emploi et l'habitat dans cette banlieue. Ou en est-on 6 ans après ?

L'axe de développement est-ouest semble bien compromis. L'une des contraintes existait déjà. Le nouvel aérodrome de Paris Nord (situé à Roissy en France) va créer de 80 à 100 000 emplois. Une ville nouvelle (SURVILLERS) va naître montée de toutes pièces par des promoteurs privés. Actuellement 30 à 50 000 logements sont prévus. Elle est située dans la zone de bruit de l'aérodrome la même où le schéma directeur prévoyait de ne pas construire. Ainsi, toutes les maladies, les nuisances, occasionnées par le bruit à proximité des aérodromes sont délibérément ignorées.


CERGY - PONTOISE
AUTOROUTE DU NORD
SURVILLIERS
PARIS NORD
SEINE
MARNE
PARIS
MARNE LA VALLEE
ST QUENTIN EN YVELINES
A.10
MELUN - SENART
EVRY
SEINE

L'expérience des riverains de l'autre aérodrome de la région parisienne, ORLY, ne sert à rien. Il est vrai que les soins seront à la charge de la collectivité et non à celle des promoteurs. Mais aujourd'hui chacun sait aussi que la construction de cette ville non prévue au schéma directeur va gêner le développement des deux villes nouvelles les plus proches, notamment de celle de Marne la Vallée.

Une autre opération, d'origine gouvernementale, celle là aggrave encore la situation. Une autoroute (A 10) vers le Sud Ouest devait être mise en chantier vers 1975/80 lorsque les villes nouvelles auraient acquis suffisamment de dynamisme dans leur développement afin que celui-ci ne puisse pas être contrarié par cette réalisation. Or, le gouvernement a décidé d'en avancer la réalisation en la faisant financer par des entrepreneurs privés. Parmi eux se trouvent des promoteurs immobiliers propriétaires de vastes terrains primitivement destinés à rester des zones vertes . Chacun sait maintenant que l'urbanisation va se faire le long de cette autoroute , car il ne fait de doute pour personne que ces promoteurs obtiendront les dérogations nécessaires. Les précédents existent, ils en ont déjà eu ces dernières années pour des réalisations immobilières dans des zônes "protégées" par le schéma directeur.

On voit donc se dégager une urbanisation Nord-Sud mettant en cause le schéma directeur et, pour la partie sud de la région parisienne, revenir au développement en couronne que l'on voulait éviter. L'urbanisation autour de l'autoroute A 10 va faire tâche d'huile et tendre à relier les villes nouvelles de Saint Quentin en Yvelines et d'Evry. Toute la stratégie du schéma directeur est donc en question. D'ailleurs dès 1969 on parlait d'un anti-schéma directeur.

Autre objectif en suspend, très retardé dans sa réalisation, celui de la création d'emplois dans l'est de Paris. A l'origine la décision d'accroître la capacité de l'ensemble du bureau destiné à recevoir les sièges centraux des grandes entreprises implantés à l'ouest de Paris, à la Défense. Initialement, il était question de 100 000 emplois. La nécessité de rentabiliser l'opération de la Défense bloque pour un temps la création d'emplois à l'est de Paris. Elle accentue les migrations journalières des habitants de cette banlieue, plus de 40 % d'entre eux étant obligés de venir travailler à la Défense.

La ville nouvelle de CERGY PONTOISE est aussi compromise. Elle court le risque à présent: de devenir une ville dortoir. La décision gouvernementale de faire construire une ligne d'aéro-train entre CERGY et la Défense illustre cette situation.
Ces exemples, mais il en est de multiples autres, démontrent les raisons sérieuses qu'ont les organisations syndicales de douter de l'utilité et de l'efficacité des règlementations pour la localisation des entreprises. L'expérience française démontre la prédominance des intérêts des promoteurs immobiliers et de la stratégie des grandes firmes. Le pouvoir de l'Etat détenu par des groupes liés politiquement aux mêmes intérêts et par une même conception du développement industriel ne peut et ne veut s'y opposer.

Mais, soumis au jugement et à la pression de l'opinion publique, il ne peut laisser aller les choses de manière tout à fait désordonnée. L'intérêt même des tenants du capital est d'empêcher le système d'éclater. Mais prisonniers de leurs intérêts individuels ils sont en contradiction avec l'intérêt collectif de leur classe et ils ont besoin de l'Etat pour réguler le système. Dès lors, de temps à autre, il tente d'orienter le développement urbain, mais dès que la pression des intérêts qui le soutiennent se fait trop forte, il cède. A moins que les travailleurs ne se révoltent contre leurs conditions de vie et ne passent à l'action.
Alors tenant compte du nouveau rapport de forces pour le temps où il s'exprime, il annonce quelques mesures et compte sur la lassitude pour que tout rendre dans ..... "l'ordre".

Ces exemples montrent le point faible du dispositif : la pratique ne correspond pas aux déclarations d'intentions, et le pouvoir politique tente de se décharger de ses responsabilités. Prenons un texte significatif :
Répondant le 4 Juin 1971 aux questions posées par des parlementaires le Ministre de l'Environnement, après avoir confirmé qu'en matière d'urbanisme et de protection des sites une règlementation importante existait, devait reconnaître :

> "Il est non moins exact que cela n'a pas empêché une urbanisation excessive, souvent anarchique et esthétiquement critiquable... C'est surtout la pratique étendue des dérogations qui paraît avoir été à l'origine des plus graves atteintes aux paysages. Même pour les sites inscrits à l'inventaire, les arguments des fonctionnaires chargés des sites - je vous dirais dans un instant les moyens dont ils disposent - et les avis des commissions départementales des sites sont généralement de peu de poids face à la poussée de l'urbanisation".

Voici donc un gouvernement impuissant "face à la poussée de l'urbanisation" car c'est elle la responsable des dérogations.
Comme si ces dérogations n'étaient pas toutes des décisions du gouvernement lui-même :

- l'aménagement du quartier de la Défense est dirigée par un établissement public dans lequel le gouvernement a un poids déterminant : l'accroissement important de surface de bureaux en violation du schéma d'aménagement est donc bien une décision gouvernementale ;

- la construction de l'aéro-train entre la Défense et Cergy-Pontoise a été prise en comité ministériel ;

- la construction de l'autoroute Paris-Poitiers a dépendu elle aussi du gouvernement.

Les exemples pourraient être multipliés puisqu'il y a eu plusieurs milliers de dérogations. C'est cela la réalité derrière les discours. Alors à quoi bon une règlementation supplémentaire si elle est destinée à rester inappliquée faute d'une volonté politique s'appuyant sur un rapport des forces favorables à la mise en oeuvre de cette règlementation ?

Des propositions utiles à l'amélioration de l'environnement humain doivent donc tendre à réunir les conditions de ce rapport de force. Pour cela il faut reconnaître les forces, les intérêts de ceux qui impulsent cette campagne mondiale de sauvegarde de l'environnement. C'est l'objet de la partie suivante.

-:-:-:-

5° Partie

POURQUOI CETTE CAMPAGNE ?

L'analyse des problèmes posés à l'industrie par l'antipollution amène logiquement cette question : pourquoi cette campagne ? Il n'est pas habituel de voir les gouvernements prendre l'initiative de faire peser de nouvelles charges sur les entreprises. Toute l'histoire du mouvement ouvrier montre qu'il faut toujours de dures luttes pour faire reconnaître la qualité d'êtres humains aux travailleurs pour faire voter une législation sociale et d'autres luttes pour la faire appliquer. Et voici que tout à coup les gouvernements se lancent dans une campagne mondiale contre la pollution pour la qualité de la vie. Alors pourquoi ce comportement si contraire aux habitudes ? L'explication est particulièrement claire pour les Etats Unis, car c'est de là qu'est venue l'alerte. Ce qui permet à la campagne en cours en Europe d'être en partie préventive, mais le processus et les motivations sont les mêmes.

Le problème des pollutions et des nuisances est ancien :

- Le livre de MUNFORD auquel il est fait référence au début de ce rapport date de 1934 et il cite déjà des textes antérieurs.
- En France, B. de JOUVENEL a publié des articles sur l'environnement sur l'intégration des coûts des nuisances dans le calcul économique en 1957. Bien d'autres exemples pourraient être donnés. Si jusqu'alors on n'a pas tenu compte de ces avertissements, si l'on n'a pas intégré ces coûts, ce n'est donc pas faute de savoir, de connaître, c'est la nature même du système économique qui l'a imposé. Il a fallu que le développement industriel lui-même soit entravé pour qu'un autre comportement apparaisse.

Ainsi/PITTSBURG même, la lutte déclanchée en 1939 apparaît bien comme une lutte de la population contre les entreprises mais c'est surtout lorsqu'en 1945, 40 entreprises industrielles décidèrent de quitter la ville à cause de la fumée, du brouillard et des dangers continuels provenant des inondations et des eaux contaminées que les mesures adoptées purent effectivement entrer en vigueur.

En France, le risque de pénurie d'eau a posé le problème de la pollution vers 1965/67. Ce risque compromettait les possibilités du développement industriel, l'industrie utilisant près de 80 % de la consommation totale. La catastrophe de Torrey Canyon, la marée noire, a mis en valeur la pollution de la mer, mais aussi le risque de voir l'industrie du tourisme péricliter par la pollution des plages; Une enquête faite par un organisme de consommateurs (1) a montré l'importante proportion de plages où les baigneurs encouraient des risques graves pour leur santé. Ilen est maintenant de même pour de nombreux fleuves ou rivières. A un degré moindre, nous étions donc devant un processus semblable à celui des U.S.A.

Mais cette situation ne suffit pas à expliquer la campagne actuelle. Longtemps oubliée malgré leurs conséquences humaines pour que la pollution et la destruction de la nature deviennent une préoccupation gouvernementale et entraînent un changement d'attitude d'une partie des couches dirigeantes il a fallu la mise en question du type de développement par des jeunes issus de ces mêmes milieux, par des scientifiques et des universitaires. Cette constatation, s'ajoutant à celle des travailleurs, a modifié le rapport des forces et contraint au changement de comportement.

Cette évolution est très bien relatée dans un article d'une revue patronale "l'Usine Nouvelle" (mensuel d'octobre 1970), sous le titre "pollutions" : l'entreprise américaine veut gagner son procès devant l'opinion, explique comment les entreprises polluantes ont compris que, quelque soit la qualité de leur produit, leur "image de marque, éléments important de la rentabilité, va se tenir". De l'inquiétude, on passe à l'optimisme : "Le marché des équipements anti-pollution est immense et pour ainsi dire encore vierge".

L'opération ne vise donc pas seulement à faire des profits ; elle est aussi une opération politique et le même article l'explique sans ambiguité en situant dans ce contexte le discours du 9 Juillet 1970 du Président NIXON. Une autre revue , également patronale "Entreprise écrit dans son numéro du 26 Juin 1971 :

(1) - Union Fédérale de Consommation "Que choisir" n° 42 Avril 70

"La lutte contre les nuisances est devenue, depuis peu, une "affaire de gouvernement. Cette prise de conscience de la dimen- "sion politique du problème s'est produite rapidement dans tous "les pays occidentaux. Elle est d'ailleurs remarquable par son "ampleur, sa spontanéïté et sa généralité. Partie des Etats-Unis "elle s'est étendue à toutes les nations européennes grâce à une "vaste campagne internationale d'information auxquelles des "catastrophes accidentelles, mais spéctaculaires, ou des décisions "industrielles impopulaires ont donné en écho, un retentissement "sans précédent.

"L'année pour la Protection de la Nature, organisée en 1970 sous "l'égide du Conseil de l'Europe, a servi de toile de fond aux "diverses manifestations visant à sensibiliser l'opinion, et aux "mesures décidées plus ou moins hâtivement par les Etats pour "donner l'impression qu'ils faisaient "quelque chose".

Les dépenses globales de lutte contre la pollution de l'air et de l'eau par les industries sont évaluées à 500 ou 600 millions de francs par an. Le coût sera particulièrement lourd pour certains secteurs industriels polluants (sidérurgie, cimenteries, raffineries, usines de pâtes à papier, etc...) pour lesquels il va représenter un coût supplémentaire de 10 % pour les investissements.

Il faut que quelqu'un paie. Et pour qu'il y ait toujours profit, les entreprises ne peuvent pas être les payeurs, la note est trop élevée. Les citoyens paieront donc, soit comme consommateurs, soit comme contribuables si l'Etat subventionne.

L'environnement est maintenant devenu l'objet d'une double utilisation une exploitation économique, car il y a là de nouveaux marchés ; une exploitation idéologique, indispensable pour camoufler les vraies responsabilités et tenter de transformer un problème social en un problème individuel, il est nécessaire en effet que chacun se sente coupable pour accepter de payer le coût élevé de la purification de l'air et de l'eau, de la réduction du bruit.

L'un des buts de la campagne sur le thème "Producteurs ou simplement consommateurs, nous sommes tous des pollueurs" est de préparer le terrain, non seulement au paiement de la note mais en plus de s'appuyer sur une opinion publique mystifiée pour maintenir la dynamique en cours. Dans la présentation du budget de son ministère, le Ministre Français de l'Environnement a été en ce sens

> "Chacun pollue, c'est un fait évident et déterminant et dont
> "je tirerai deux conséquences. D'abord que la lutte contre les
> "pollutions coutant cher, chacun doit y participer dans la mesure
> "même où il pollue".

Mais les industries ne semblaient pas comprendre !... Les appels à "la morale de l'environnement" n'étant évidemment pas suffisants pour les inciter à prendre le risque d'augmenter leurs prix de revient, des indications plus concrètes ont été données. Dès le début de la campagne française, en Juin 1970, le Journal "Le Monde" rappelant une déclaration récente du Ministre de l'Agriculture selon lequel "la protection de la nature doit être rentable", indiquait que c'était chose faite aux Etats-Unis. L'article soulignait comment les consommateurs avaient fini par être convaincus de la nécessité du service que constitue l'élimination des pollutions diverses.

Queques semaines après "L'expansion" consacrait à ce problème une étude intitulé "De l'or dans les déchets". Il suffit de citer le commentaire présentant l'article dans le sommaire :

> "Les Américains ont commencé de retrousser leurs manches pour
> "un effort qui dépassera de beaucoup le débarquement sur le Lune.
> "Les grandes industries savent déjà ce que cela va leur coûter
> "mais elles ont aussi compris qu'il y avait peut être là une
> "source fabuleuse de profits nouveaux".

Et l'introduction de l'article :

> "L'économie américaine est en route vers un nouvel effort "collectif. Cette fois, il ne s'agit pas de gagner une guerre, "ni de débarquer sur la Lune, mais d'atteindre des objectifs "humains. Qui ne serait d'accord ? De l'air propre, de l'eau "propre, des villes propres, cela intéresse tout le monde".
>
> "Le gouvernement français, à son tour, s'y est mis : le 10 Juin, "il a défini un programme et crée un "haut comité". Initiative "encore symbolique. Les choses sérieuses commenceront lorsqu'on "parlera investissements et marchés nouveaux. En Amérique, c'est "déjà le cas. Les "média" ont crée l'obsession, et l'obsession "a crée le business".

Il serait trop long de citer tout ce qui a pu paraître dans la presse économique et financière sur ce thème. Mais au fil des jours les précisions sont venues. Si la presse quotidienne et hebdomadaire continuent à parler des menaces pesant sur l'avenir de l'humanité, les autres journaux parlent de l'autre aspect : les profits prévisibles, la nécessité de réaliser très vite afin de ne pas laisser ce marché aux entreprises concurrentes étrangères.

S'adressant à des industriels en Juin 1971, le Ministre de l'Environnement , très ferme sur la nécessité de faire les efforts nécessaires pour ne plus polluer, a sû mettre en valeur cet autre aspect de la campagne en cours :

> "Il est bien clair que toute politique d'environnement doit tenir "compte des rapports de forces et des relations économiques "existants entre les nations. Il serait d'une incroyable ingé- "nuité de se dissimuler que la grande bataille qui s'engage "actuellement autour de l'environnement n'est pas seulement une "bataille d'idées mais que c'est une grande bataille économique "et commerciale".

Voilà qui éclaire les difficultés d'entente internationales pour lutter contre la pollution : il s'agit d'abord de ne pas laisser échapper les marchés.

Sachant exactement ce qu'il en est, il est possible à présent de traiter de l'insertion syndicale dans cette action pour un meilleur environnement humain.

-:-:-:-:-:-

6ème Partie

PROPOSITIONS SYNDICALES

Une approche syndicale des rapports entre lutte pour l'environnement, développement industriel et localisation des entreprises étant faite, voici quelques propositions établies en fonction d'une pratique permanente : donner une réponse positive à chaque problème tout en contribuant à rendre les travailleurs et les travailleuses chaque jour plus maîtres de leur destin.

En premier lieu, il faut dire toute l'importance que les syndicalistes attachent au problème de l'environnement humain sous tous ses aspects c'est à dire en refusant de le laisser limiter à la seule défense de la nature. Ce n'est pas non plus un problème individuel dont la solution se trouverait dans un enseignement où l'on apprendrait aux enfants dès leur plus jeune âge à respecter la nature. Il ne suffit pas de poursuivre le même type de développement industriel en faisant un peu plus attention, en faisant on ne sait trop quelle "Paix avec la Nature". Non ! le problème de l'environnement n'est pas un problème moral, c'est un problème social, un problème politique. Ce qui est en cause c'est le type même du développement industriel. Ceux qui le disent sont de plus en plus nombreux.

C'est d'ailleurs la conclusion d'un rapport présenté par Mr BARRY COMMONER, directeur du Centre de biologie à l'Université de Saint Louis (Missouri) au colloque de Stockholm (1.4 Juillet 1971) sur la sauvegarde du milieu naturel. Il estime que les solutions à la crise de l'environnement exigeront une réorientation radicale des techniques de production et une reconstruction massive des entreprises de production.

C'est aussi la conclusion d'un éditorialiste du Financial Times écrivant le 6 Avril 1971 :

"La seule voie possible, c'est de redéfinir ce que notre "société attend de la vie. C'est la confusion au sujet de "nos buts qui explique que tant de nos concitoyens soient "déboussolés et virtuellement en proie à l'anarchie."

"Il nous faut un nouveau but. L'ancien - plus de croissance "industrielle du type que nous avons connu jusqu'ici - est "déjà rejeté par trop de gens.
"Par quoi le remplacer ? Plus de temps libre, plus d'aide aux "pays sous développés, un meilleur niveau de vie pour nos propres "pauvres ; l'attaque frontale contre l'abomination de nos villes "dont les voitures devront, en grande partie, être bannies ; la "réparation des outrages faits à nos paysages, tout cela habite "nos rêves... Si une authentique révolution nous était proposée "- une révolution qui réhausserait la qualité de notre vie et "non pas le montant du produit national brut - la construction "de la nouvelle société serait sans doute d'un coût élevé; "Cependant, si le peuple avait alors conscience de rechercher "des buts qu'il se serait lui même fixés, il pourrait montrer "une ardeur au travail qu'aucun des douteux stimulants fiscaux "n'obtiendra jamais de lui".

Ceci montre bien que la solution n'est pas comme on l'entend dire trop souvent :d'aller plus vite dans le même sens et d'utiliser le surplus ainsi dégagé dans la lutte contre la pollution.
Cette conclusion est aussi celle du colloque CESL/OE.CMT réuni en Juillet 1971 à Luxembourg : dont voici des extraits :

" 6°) Il est vrai que ces valeurs de production et de consomma-
" tion ont permis aux sociétés industrielles de vaincre, dans
" une certaine mesure, la misère et la faim, que la consom-
" mation des biens produits par l'homme est indispensable pou
" lui assurer le bien-être, mais dans certaines limites.

" C'est ainsi que des consommations correspondent à des
" besoins factices amplifiés par la publicité et compro-
" mettent ainsi les possibilités d'épanouissement de l'homme.
" 8) Il en résulte une pression constante pour affecter les
" ressources aux secteurs les plus rentables alors que des
" besoins humains fondamentaux ne sont pas satisfaits,
" notamment par suite de l'insuffisance des équipements
" collectifs appropriés.

" 7) C'est donc l'orientation du développement industriel qui
" est en cause ; ses conséquences sont accrues par le système
" capitaliste ou néo capitaliste dans lequel seul compte
" le profit maximum des entreprises, qui découle de l'exploi-
" tation des hommes et de la nature".

Mais d'ores et déjà des mesures diverses pourraient atténuer les effets néfastes de l'orientation donnée au développement industriel par le capitalisme :

a) Inclure dans l'enseignement une formation sur l'environnement et commencer très tôt, mais en soulignant bien toute l'étendue, toute l'importance pour la construction de la personnalité de chacun. Limiter cet enseignement à la protection de la nature, c'est encore poursuivre le conditionnement des enfants et des étudiants, c'est tromper tous ceux et toutes celles qui n'ont pas eu l'occasion d'approfondir cette question. Il faut montrer que les choix économiques ne sont pas neutres, qu'ils sont faits en fonction d'une idéologie des buts poursuivis et résultant des rapports de force.
Dans les professions techniques, il faut enseigner l'obligation d'inclure les dispositifs antinuisances dès la construction des entreprises.
L'enseignement dans les professions directement liées à l'urbanisme, doit comporter des travaux pratiques, notamment l'étude avec les habitants des cités, des ensembles nouvellement construits, des conséquences sur leur vie, du cadre que l'on a construit pour eux. Pour les travailleurs de ces professions, la

connaissances des critiques est essentielle à leur capacité d'adopter plus tard des méthodes de travail permettant une création collective du cadre de vie, leur apprenant à ne pas penser et construire pour les autres, à accepter la contestation de leur savoir théorique par ceux qui vivent ensuite dans l'environnement construit par d'autres.

b) Concernant la pollution par les entreprises, la fixation de seuil ne suffit pas, l'établissement d'une règle très stricte est indispensable. Lors d'un débat au Conseil Economique et Social français, la C.F.D.T. avait demandé que "les autorisations d'implantations, de fabrications de nouveaux produits et, d'une façon générale, de mise en route d'installations nouvelles, ne puissent être données que si elles ne sont pas sources de nuisances et de pollution". Cette disposition a été rejetée.

La Conférence pourrait faire sienne cette proposition car elle donnerait à la puissance publique la possibilité d'agir. Elle obligerait les entreprises à inclure les dispositifs anti-nuisances dès la conception de l'entreprise. Ceci serait d'ailleurs bien moins coûteux que les modifications nécessaires une fois l'usine en fonctionnement ou la réalisation de dispositifs extérieurs.
De même si le produit nouveau est cause de déchets, leur destruction doit être prévue au moment de la décision de la produire.
L'accroissement considérable des moyens de contrôle et la modification des méthodes d'inspection sont aussi essentiels. Les sources de pollution doivent pouvoir être inspectées à tout moment par les représentants de la collectivité, sans préavis et sans autorisation du pollueur, même s'il faut pour cela, sous cet aspect, mettre en cause la propriété privée des moyens de production.

A cette fin, la conférence devrait demander la publication des études préliminaires à l'implantation d'entreprises polluantes. Ainsi les populations concernées pourraient connaître les dispositions prises pour éviter la pollution et donner un appui effectif à l'action de leurs représentants.

c) Concernant le paiement du coût de l'action antinuisances, la réponse doit être claire. Dès l'origine, l'ensemble de ces coûts doit être compris dans le calcul du prix de revient des produits et ensuite voir si une partie de la dépense supplémentaire résultant de cette action doit être à la charge de la collectivité. La décision doit dépendre de l'utilité sociale du produit.
En effet, s'il s'agit d'un gadget, c'est au consommateur de supporter l'intégralité du coût de l'antinuisance, car il n'y a aucune raison que la collectivité supporte une part du coût d'un objet qui n'est pas d'une utilité vitale. Par contre s'il s'agit d'un produit nécessaire à une vie normale - cette notion étant relative au niveau de développement de la société et à la répartition des revenus - alors la société doit participer dans une proportion à déterminer dans chaque cas à la charge représentée par l'action antinuisances.

d) La localisation des entreprises est un aspect de l'aménagement et de l'urbanisation. Les plans d'aménagement et d'urbanisme doivent donc :

- localiser les entreprises et les lieux d'habitat afin de réduire les migrations journalières ;
- prendre en compte la nécessité de maintenir dans les villes, notamment dans le centre, la possibilité de relations et de contacts, et pour cela prévoir un fort réseau de transports en commun afin de réduire l'usage des automobiles.

Actuellement en France ces plans d'urbanisme existent, mais ne sont pas établis démocratiquement et de plus les collectivités locales sont trop faibles pour en imposer le respect aux puissances industrielles et financières. Par ailleurs ces collectivités sont trop souvent elles-mêmes entre les mains de notables partageant les mêmes intérêts, les mêmes conceptions que ces puissances qui utilisent actuellement le pouvoir de l'Etat.

Seule l'opinion publique peut imposer le respect de ces plans à tous. Les citoyens régulièrement et correctement informés pourraient alors, avant toute décision définitive des autorités, émettre un avis valable car il résulterait d'une information permanente et non d'une information circonstancielle communiquée à l'occasion d'un cas précis. Dans le cas des villes nouvelles, les organisations représentatives remplaceraient les citoyens pour donner cet avis.
Le pouvoir des collectivités locales serait par ces dispositions renforcé de la commune à la région et ceci est indispensable car seul un contrôle effectué à ce niveau décentralisé et par les intéressés eux-mêmes peut mettre fin aux pratiques actuelles. La maîtrise du sol, indispensable à un aménagement volontaire de l'espace, deviendrait également possible de manière urgente ; des mesures deviennent indispensables dans les villes car la pollution de l'air, le bruit, les encombrements rendent la vie de plus en plus difficile .
Des mesures commencent à être prises visant à arrêter la dégradation des transports en commun, à limiter l'usage de l'automobile dans le centre de quelques villes. Elles sont insuffisantes et souvent celles visant l'usage des automobiles pénalisent les utilisateurs les moins fortunés et sont en fait des mesures ségrégatives. L'action doit donc porter en priorité

sur le développement des transports en commun et la réduction du prix du transport en visant à sa gratuité. De cette amélioration résultera une réduction considérable de l'usage des automobiles.

e) En définitive, pour apporter une réponse réelle au problème posé à notre société, il faut rendre les travailleurs et tous les citoyens concernés, conscients de la manipulation dont ils sont l'objet. Manipulation consciente ou inconsciente, car ceux qui détiennent les pouvoirs ne traitent que certaines informations de caractère rationnel correspondant à leur échelle de valeur.

Les masses média ont eu un rôle essentiel dans cette mobilisation de l'opinion publique, mais ceux là même qui ont eu intérêt à la provoquer peuvent trouver qu'elle a des conséquences contraires à leurs intérêts et décider de la stopper. Ils en ont les moyens et nous il ne faut pas leur permettre de les utiliser pour cela. Rendre les gens concernés actifs sur cette question est donc primordial, essentiel, sinon d'autres continueront à penser à leur place afin de continuer à les dominer. Et dans leur volonté de maintenir leur domination et n'intégrant pas toutes les données du problème, ils conforteront leur pouvoir et leur conception de la société avec ses dramatiques conséquences.

Des citoyens actifs, agissant sur les situations pour les modifier en fonction de leurs besoins réels et s'organisant pour réaliser les rapports de forces nécessaires pour atteindre leur but, sont une nécessité pour une démocratie.

Dans le domaine de l'action pour un meilleur environnement, il faut donc développer des actions comme celles menées par exemple :

- dans la région lyonnaise pour obtenir l'implantation d'une raffinerie non à l'endroit le plus rentable pour l'entreprise, mais en fonction du lieu où elle nuira le moins à la qualité de la vie dans la région ;

- dans la région de Saint Etienne, pour obtenir la mise en application des dispositifs prévus lors de l'installation d'une centrale thermique, la direction de l'entreprise refusant d'améliorer les dispositifs de dépoussiérages devenus insuffisants ;

- dans la région parisienne, où depuis deux ans des actions se poursuivent sur les conditions de transports, obligeant le gouvernement à accélérer les transformations prévues.

Beaucoup d'autres actions pourraient être citées, elles se multiplient, notamment celles qui commencent à agir contre l'implantation des centrales atomiques, mais cela n'est pas nécessaire à l'objet de ce rapport. L'expérience actuelle des organisations syndicales confirme leur expérience de toujours : ces luttes sont indispensables, car sans action persévérante de l'opinion publique, des travailleurs, sans pressions et sans conflits pesant sur les centres de décisions, les dispositions, les règlementations portant sur les questions les plus importantes ne seront pas élaborées et décidées, ou si elles le sont, elles ne seront pas mises en oeuvre.

Et les récentes déclarations du groupe d'études animé par M. RALPH MADER montrent qu'il en est de même aux U.S.A. malgré une importante mobilisation de l'opinion publique.

-:-:-:-:-

C O N C L U S I O N

Les circonstances n'ont pas permis une approche européenne du thème de ce rapport et une analyse des forces en présence à ce niveau. Mais était-ce possible dans l'état actuel de l'autonomie des pouvoirs politiques en Europe ? N'aurions-nous pas été condamnés dans la situation présente à faire une analyse pays par pays ?

Néanmoins, tel qu'il est, analysant la pratique réelle des forces sociales en France dans le domaine de l'action pour un meilleur environnement, partant d'une situation plus facile à cerner, il doit permettre la comparaison avec les pratiques dans les autres pays. Il facilitera ainsi une discussion fructueuse, un échange d'informations et offrira la possibilité de mettre en oeuvre une action internationale de tous ceux qui veulent réellement agir sur les causes de la situation présente.

Conduite sur la base d'une action consciente des populations concernées, cette action ne mettra pas en cause la liberté des échanges. Au contraire elle en permettra le développement, car partout la lutte sera menée contre les pollutions et les nuisances, contre la dégradation du cadre de vie urbain, en vue de réaliser un environnement humain permettant la construction de la personnalité de chacun.

Certains s'interrogerons sans doute sur la capacité du régime économique libéral à se plier aux propositions faites dans ce rapport. C'est une question ... Les travailleurs luttent pour l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail, pour l'amélioration de leurs environnements. Ils jugeront aux résultats de la lutte.
La réponse sur la capacité des systèmes capitalistes à se fixer comme objectif central une société faite pour les êtres humains ; l'avenir la donnera .

-:-:-:-:-:-

CONFERENCE : L'INDUSTRIE ET LA SOCIETE DANS LA COMMUNAUTE

II - Le développement industriel,
les besoins collectifs et
les conditions de vie

Rapport nº 6 :

Incidence de mesures de protection de l'environnement sur le développement de l'industrie et la localisation des entreprises

Auteur : Prof. Harald JÜRGENSEN

Institut für Europäische Wirtschaftspolitik der Universität
Hamburg

SOMMAIRE

		Pages
I.	LES DONNEES DU PROBLEME	1
II.	LES MESURES ACTUELLES ET POTENTIELLES DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EXERÇANT LEURS EFFETS SUR L'INDUSTRIE	3
	1. Objectifs de la politique de l'environnement	4
	2. Principes et stratégies des mesures de protection de la nature	5
	3. Contribution à la discussion des mesures actuelles et probables concernant la protection de l'environnement	8
III.	LA POLLUTION DE L'ENVIRONNEMENT, CONSEQUENCE DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL	15
	1. Croissance de l'économie générale et de l'industrie	15
	2. Pollution due à l'expansion de la production et à des décalages des structures	18
	3. Le rôle du progrès technique	19
	4. L'influence des tendances à l'agglomération et à la désagglomération sur la pollution	21
IV.	REPERCUSSIONS DE MESURES ACTUELLES ET POTENTIELLES SUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL	23
	1. Effets d'allocation des mesures de la politique de l'environnement	23
	2. Exposé de différents phénomènes de répercussion sur les processus de production, les procédés et les programmes de production	25
V.	PERSPECTIVES ET CONSEQUENCES	29
	Bibliographie	31

I. LES DONNEES DU PROBLEME

La discussion portant sur la protection et l'amélioration de l'environnement et de plus en plus aussi sur l'aménagement de l'environnement s'est rapidement enflammée et a abouti à une escalade des opinions. Alors que les uns vont presque jusqu'à nier l'importance du problème de l'environnement, d'autres formulent de sombres pronostics et considèrent la protection de l'environnement comme un combat contre l'autodestruction de l'homme. Or ces opinions extrêmes, qu'il s'agisse d'une affirmation des faits, d'une part, ou de prophéties de Cassandre, d'autre part, n'ont pas de fondement scientifique et ne sont que de peu d'utilité pour faire avancer la solution. L'étude scientifique du problème exige la rigueur de l'analyse théorique et ne peut s'accommoder de spéculations vagues, voire même naïves.

Dans la discussion sur l'environnement, il a souvent été demandé que les charges de pollution imposées à l'environnement et les dommages qu'il subit soient supportés par les entrepreneurs en application du principe de la culpabilité. L'intention politique d'atteindre la structure de production capitaliste par le biais de charges maximales était assez souvent sous-jacente à cette exigence. Cependant, l'imputation des dommages subis par l'environnement ne contribue à la clarification du problème que si l'on admet que, dans une économie développée, les altérations de l'environnement par la production et la consommation ne sont pas un phénomène exceptionnel, mais sont bien la règle. Aussi s'agit-il moins d'un problème d'imputation que de méthodes et de mesures visant à circonscrire le danger ou à réparer ou compenser les dommages causés.

D'un point de vue économique, les conséquences de la pollution de l'environnement peuvent être déterminées au moyen des effets externes et des coûts sociaux qu'ils entraînent. L'étude des problèmes de l'environnement peut ainsi être rattachée à la notion et aux implications des coûts sociaux.

Les effets externes, et avec eux les coûts sociaux, sont certes reconnus comme un fait depuis le début de l'économie politique, mais leurs aspects, leurs dimensions et par conséquent leur importance économique ont changé[1)].

Pour les besoins pratiques de la protection de l'envrionnement, les coûts sociaux peuvent être réduits aux coûts ou dommages imposés aux tiers, aux ménages, aux entreprises, ou à la société dans son ensemble, et dus aux effets externes de l'exploitation de ressources naturelles ou de forces naturelles de production de l'environnement[2]. Différentes raisons font que ces coûts sociaux ont pris une importance décisive ces derniers temps[3] : la consommation par tête de matières premières, d'énergie et de produits finals n'a cessé d'augmenter avec la croissance de l'économie. La concentration de l'industrie et de la population se traduit par une aggravation de la pollution de l'envrionnement dans certaines régions. Les valeurs de seuil de la capacité naturelle d'absorption de polluants par l'environnement sont parfois dépassées. Dans l'industrie chimique surtout, le progrès technique a donné naissance à de nouvelles technologies et à de nouveaux produits qui sont en partie difficilement dégradables.

Avec l'importance sociale croissante des effets incidents de la production et de la consommation, les problèmes sont traités de plus en plus sous un angle macro-économique, de sorte que la production et la consommation sont appréhendées davantage dans leurs effets globaux.

La conséquence de l'approche macro-économique est que les aspects dynamiques qui exigent une appréciation des possibilités de croissance de l'ensemble de l'économie se substituent aux mesures visant à un optimum statique des allocations. Il faut attacher dorénavant la même importance à la protection de l'environnement qu'aux objectifs classiques de la politique économique.

Dans les nations industrialisées de l'Europe occidentale, l'industrie restera un facteur essentiel de la croissance durant les années soixantes-dix. Il en va différemment aux Etats-Unis par exemple, où, en raison du niveau des revenus déjà atteint, la part de l'industrie dans le produit national brut est sensiblement plus faible que dans les pays de la CEE et a stagné ces dernières années. Les problèmes de l'environnement seront aggravés à l'avenir à la fois par la croissance de l'industrie, l'accroissement du trafic en résultant et les déplacements plus fréquents des particuliers du fait de la hausse des revenus des ménages.

Au regard du conflit entre la mise à contribution de l'environnement et la capacité d'absorption décroissante de la nature, nombreux sont

ceux qui croient à l'impérieuse nécessité, en ce qui concerne la croissance de l'économie, de modifier les conceptions, les jugements de valeur moraux et l'esprit de la législation. Cette manière d'envisager la protection de l'environnement risque d'engendrer une opposition systématique à la croissance économique, aussi ces conclusions sont-elles fondées sur une erreur d'appréciation des mécanismes de substitution dans l'économie de marché. Il serait en effet inadmissible de rendre l'économie de marché responsable des problèmes de l'environnement aussi longtemps que celle-ci n'a même pas encore été invitée à résoudre le problème. Les résultats peu satisfaisants ne résultent pas, en fait, d'une défaillance du marché, mais bien plutôt d'une mauvaise orientation de la politique économique. Aussi la solution du problème des coûts sociaux réside-t-elle dans la création de nouvelles conditions de production et de consommation qui incluent l'environnement comme facteur de production et, par conséquent, comme facteur de coût dans le processus d'optimisation de l'économie de marché.

II. MESURES ACTUELLES ET POTENTIELLES DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EXERÇANT LEURS EFFETS SURTOUT SUR L'INDUSTRIE

Les coûts sociaux augmenteront sans cesse avec l'aggravation des problèmes de l'environnement. Avec la croissance industrielle, la capacité naturelle d'absorption de l'environnement dont le rôle est de réduire ou d'éliminer les déchets et les produits émis (dissémination) de la production et de la consommation dans les zones de concentration industrielle est presque complètement épuisée. A côté du problème de l'approvisionnement de la société en biens, se trouve alors posé le problème de la dépollution.

Si l'on considère la dissémination comme une conséquence nécessaire de tout processus d'approvisionnement, il apparaît alors nettement que l'utilisation de la nature absorbant les charges de pollution de l'environnement doit être interprétée d'un point de vue économique comme un facteur de production non rémunéré. L'air, l'eau, etc, sont donc des ressources non seulement dans la mesure où ils constituent des inputs de la production, mais également dans la mesure où ils absorbent des

charges de pollution de l'environnement. Une telle utilisation des ressources naturelles n'étant pas partie intégrante du processus du marché, elle ne donne pas lieu à un paiement. Aussi longtemps que l'environnement a été disponible sans limite parce que la force d'auto-épuration et la capacité de régénération étaient suffisantes, l'utilisation de l'environnement n'entraînait aucune altérations des conditions de l'économie de marché. Mais avec la croissance industrielle, la qualité de l'environnement devient un bien rare et, par conséquent, une variable économique et il en résulte alors des distorsions dans la structure des prix, et des orientations erronées des ressources, aussi longtemps que cette utilisation ne donne pas lieu à rémunération. L'utilisation de l'environnement pour la production et la consommation, le réflexe économique de cette utilisation étant représenté par les coûts sociaux résultant de cette utilisation doit donc être intégrée dans le calcul des coûts de l'économie privée au moyen de signaux de prix.

1. Objectifs de la politique de l'environnement

Le gouvernement fédéral définit la politique de l'environnement comme "l'ensemble des mesures nécessaires pour assurer à l'homme l'environnement dont sa santé et sa dignité ont besoin, pour protéger le sol, l'air et l'eau, la flore et la faune, des effets préjudiciables des conséquences des interventions de l'homme, et pour éliminer les dommages et les inconvénients dus aux interventions de l'homme"[4].

Ainsi ce sont surtout les valeurs fondamentales de la société telles que la santé et la dignité de la personne humaine qui constituent le critère de la politique de l'environnement. Même si toute concrétisation des objectifs de la politique de l'environnement doit conserver la référence aux valeurs fondamentales de la société, il ne faut pas pour autant négliger les incidences économiques de la pollution de l'environnement pour les besoins de la production. D'un point de vue économique, la définition ne peut donc pas être suffisante.

Si la protection de l'environnement est incluse dans le polygone magique des objectifs de la politique économique, le conflit entre la croissance de l'économie et la qualité de l'environnement devient un problème prioritaire. Les conflits avec d'autres objectifs de la politique économique, par exemple la stabilité du niveau des prix ou les normes de

répartition, n'apparaissent que sous l'aspect ultérieur d'une imputation des coûts résultant des mesures de la politique de l'environnement ou d'une imputation des dommages subis par l'environnement. L'objectif économique est concrétisé par l'exigence d'une croissance appropriée accompagnée d'une qualité suffisante de l'environnement, ou d'une amélioration et d'une sauvegarde de la qualité de l'environnement accompagnées d'un objectif de croissance. Parallèlement, les distorsions de la concurrence, conséquence des coûts sociaux spécifiques de l'environnement, doivent être éliminées ou limitées pour améliorer l'efficience du processus économique. Par rapport à l'objectif de croissance, cette politique de la concurrence revêtirait un caractère instrumental.

2. Principes et stratégies des mesures de protection de la nature

L'objectif de la politique de croissance considéré dans le contexte de la protection de l'environnement aboutit à une nouvelle définition de la notion de progrès technique. Dans la théorie néo-classique de la croissance le progrès technique est une grandeur générique servant à expliquer les accroissements d'efficience de toutes natures, de sorte que sa seule grandeur de référence est la croissance du produit national brut. Dans le calcul du produit national, les coûts sociaux ne sont pas pris en considération. Or ceux-ci, à leur tour, sont souvent la conséquence des nouveaux produits et des nouvelles technologies qualifiés de progrès techniques selon la théorie traditionnelle. Le produit national brut est alors une fausse grandeur de référence de la notion de progrès. Une promotion du progrès technique dans le cadre de la politique de croissance, compte tenu des objectifs de politique de l'environnement, devra avoir lieu sur la base d'un compte coûts et profits pour lequel le produit national brut ne constitue pas une mesure de référence.

Pour réaliser l'exigence visant à atteindre un certain objectif de croissance du produit national brut tout en réduisant les charges de pollution de l'environnement, il ne sera pas possible de renoncer à des normes minimales ou à des limites de tolérance formulées de façon explicite et classées en fonction des causes des charges de pollution. La capacité écologique d'une zone se compose d'un grand nombre de valeurs de seuil de la dégradation ou de la dégradabilité et l'ensemble des différentes valeurs représente le standard exigé pour la zone considérée.

Un cadastre qui aura été établi dans cet esprit et dont les valeurs de seuil reflètent les données écologiques importantes d'une zone, offre des éléments permettant de prendre des décisions en matière de politique économique et les mesures qui en découlent. En effet, les responsables des décisions sont alors en mesure de reconnaître les différences territoriales et de répondre à la question de savoir quelles zones peuvent absorber quelle pollution et dans quelle mesure et quelles zones supportent des charges excessives de pollution. Le degré de pollution déjà atteint peut être pris en considération puisqu'il est exprimé dans les valeurs de seuil. La fixation même de ces valeurs est une décision politique "qui devra être légitimée en fonction des objectifs prioritaires dans le cas d'espèce"[5]. C'est pourquoi elle ne peut pas non plus être faite par simple référence à des critères d'une économie et d'une technique indépendante de l'Etat et qui ne tiendront pas nécessairement compte des besoins de la société[6]. Etant donné que le plafond spécifique de tolérabilité des espaces est négligé dans les décisions des entreprises relatives à la localisation, l'allocation spatiale actuelle ne donne qu'une image imparfaite de la répartition spatiale optimale. Les mesures de politique de l'environnement qui servent à corriger ces orientations erronées accroissent certes l'efficience du processus économique, mais elles doivent en même temps servir le principe de l'égalité de la concurrence aussi bien sur le plan national que sur le plan de la Communauté. C'est pourquoi une harmonisation des mesures est nécessaire. Des différences régionales de la pratique administrative favoriseraient précisément ces distorsions des allocations pour l'élimination desquelles ces mesures ont été prises. Le caractère particulier du problème se manifeste surtout sur le plan international. Pour pouvoir utiliser les avantages spécifiques d'allocation de zones jusqu'à présent peu industrialisées et par conséquent peu polluées à l'intérieur de la Communauté, des réglementations visant à une unification sont indispensables pour la Communauté. Ces réglementations concernent d'une part les principes des décisions en matière de politique de l'environnement, d'autre part l'exécution des mesures prises en vertu de ces principes, à savoir la fixation commune de clauses dérogatoires et l'harmonisation chronologique de périodes transitoires. Certains problèmes sont soulevés par l'exportation possible de charges de pollution de l'environnement lorsque l'air transporte des produits émis vers le territoire d'autres Etats, ou lorsque des cours d'eau pollués traversent le territoire de plusieurs Etats. Le transfert de compétences nationales à des

organisations de la Communauté ou à des autorités supranationales - qu'il faudrait créer à cet effet - devient alors une nécessité.

Les modalités de mise en oeuvre de toutes les mesures actuelles et potentielles peuvent être classées en fonction de stratégies qui comprennent aussi bien des aspects temporels que des aspects spatiaux. Les stratégies commandées par l'élément "temps" concernent d'une part les activités nouvelles auxquelles donnent lieu les créations, transferts, agrandissements, conversions et transformations d'entreprises et d'autre part les nouvelles méthodes de production et les nouveaux produits. Etant donné que les constellations actuelles de phénomènes provoquant des charges de pollution de l'environnement ne peuvent être bouleversées du jour au lendemain pour des raisons de protection de l'environnement, il faut s'efforcer d'obtenir des améliorations successives du statu quo.

En outre, certaines charges de pollution ou certains coûts sociaux liés à la localisation dépendent du degré d'agglomération en ce sens, qu'avec la croissance de l'agglomération, à la fois les avantages et les coûts sociaux augmentent et qu'au-delà d'un certain point le taux de croissance des coûts sociaux dépasse les avantages d'échelle et de proximité qui se transforment alors en désavantages du fait du manque d'espace. L'objectif d'une stratégie spatiale consiste dans ces cas à contrarier les tendances à l'agglomération et à améliorer la qualité des facteurs de localisation dans les zones qui, en raison de leur capacité écologique, n'ont pas atteint un point de saturation ou, en d'autres termes : favoriser la désagglomération. Les stratégies déterminées par le temps et l'espace seraient accompagnées d'une action sectorielle - pour autant que ces stratégies modifient la structure de production de l'industrie de transformation - pour provoquer des déplacements des structures aux fins d'une dépollution de l'environnement.

Pour l'imputation des coûts sociaux, le gouvernement fédéral a retenu la maxime de la responsabilité de l'auteur de la pollution. Ce principe a non seulement pour effet de favoriser les allocations, mais il présente également l'avantage de satisfaire aux critères de l'égalité. Si l'on exige, à côté des effets d'élimination obtenus par les mesures de protection de l'environnement, également des effets de compensation pour neutraliser les incidences négatives de la croissance, on constate que le principe de la responsabilité de l'auteur des dégradations peut être le

fondement, mais non la maxime générale, de l'imputation des coûts et de la prévention des dommages subis par l'environnement. Utilisera-t-on de préférence des leviers économiques ou des interventions directes dans une situation donnée de l'environnement ? La réponse dépendra de certains aspects tels que la relativité, la tolérabilité pour les victimes et l'ensemble de l'économie et l'efficience au sens des objectifs de protection de l'environnement[8)]. Il ne peut s'agir, pour une technique restant constante, d'abaisser le niveau de production du responsable des coûts sociaux. Toutes ces raisons militent fortement pour un système mixte comprenant à la fois des interventions directes et des leviers économiques.

3. Contributions à la discussion de mesures actuelles et probables concernant la protection de l'environnement

Les mesures actuelles et potentielles relatives à la protection de l'environnement s'étendent de la création de normes d'organisation ayant un fondement juridique et destinées à l'établissement de conditions-cadres à long terme pour le processus économique jusqu'à un système d'incitations et d'avantages en faveur des activités des entreprises.

Les possibilités qu'a la jurisprudence de résoudre les problèmes de l'environnement ne peuvent être séparées des possibilités de la politique "car le droit de l'environnement n'est pas une substance classique du droit, mais une action politique sous forme de droit, c'est-à-dire un instrument de la politique de l'environnement"[9)].

Le droit actuel relatif à la protection de l'environnement dans la République Fédérale est dérivé essentiellement du droit des professions industrielles et commerciales et du droit de la police. Il connaît la notion d'auteur et de victime du dommage et implique donc toujours un événement dommageable ou préjudiciable d'une manière quelconque ou le danger concret d'un dommage[10)]. Ce sera l'objet d'une future législation sur la protection de l'environnement de réaliser un aménagement positif de l'environnement et de prévenir les facteurs de pollution; des décisions politiques fondamentales à caractère obligatoire répartiront équitablement les charges de l'environnement et garantiront des processus rationnels de décision.

Le droit de l'environnement ne peut avoir en l'occurrence qu'un caractère indicatif et sera constitué par une loi-cadre et des directives

générales fixant certains standards à atteindre dans un délai déterminé[11]. Du point de vue de l'efficience, le droit de l'environnement devra être impératif, car ce n'est pas seulement après que certaines limites auront été franchies que le comportement nuisible à l'environnement devra être contrecarré par des interventions spécifiques de l'Etat[12].

De plus, il est concevable que des lois-cadres soient promulguées pour l'ensemble de la zone géographique d'application du droit de l'environnement et représentent ainsi un concept global. Dans certaines zones cependant ces lois-cadres doivent être complétées par des réglementations légales tenant compte des particularités géographiques, géologiques, hydrologiques et économiques des régions considérées, c'est-à-dire tenant compte de leur cadastre spécial des valeurs de seuil.

Une politique efficace de l'environnement ne peut renoncer à l'aide de la science et de la technique. Les problèmes à résoudre exigent une utilisation croissante du progrès technique tant comme facteur de croissance que pour atteindre des objectifs de politique de l'environnement.

En favorisant l'éducation et notamment la recherche et le développement, il est possible d'obtenir un accroissement du savoir technique, accroissement qui ne constitue toutefois que la base des progrès techniques. Ce n'est que lorsque le nouveau savoir technique est investi dans de nouveaux procédés et de nouveaux produits que l'on peut parler de progrès technique, aussi le soutien de la recherche et du développement par l'Etat doit-il être complété par des mesures de nature à encourager les innovations. Si le progrès technique apparaît, d'une part, sous la forme de développements techniques autonomes et est induit, d'autre part, par la pression de la demande que la société exerce lorsqu'elle exige à un moment donné certaines solutions aux problèmes à résoudre, il convient surtout de se concentrer sur ce dernier phénomène.

On peut distinguer trois groupes de mesures encourageant le progrès technique sans nuire à l'environnement, à savoir celles qui accroissent le potentiel d'innovation (invention), celles qui accroissent les incitations à l'innovation et celles qui éliminent ou réduisent les entraves à l'innovation[13].

L'accroissement du potentiel d'innovation sera obtenu, outre l'amélioration de l'éducation et de l'information, par l'encouragement

de la recherche et du développement. L'Etat peut alors favoriser les dépenses de recherche et de développement grâce à des taux privilégiés d'amortissement ainsi que grâce à des primes pour les investissements de recherche et de développement. Les mesures de l'Etat visant à créer ou à améliorer les incitations aux innovations bénéfiques pour l'environnement sont le plus efficaces lorsqu'elles offrent des perspectives de succès matériel. C'est pourquoi l'octroi de droits de protection de la propriété sur les inventions en question, les allègements fiscaux accordés sur les revenus procurés par ces inventions et la possibilité de déduire du revenu imposable les dépenses relatives à ces inventions sont des mesures à envisager. A l'avenir, il conviendrait en outre d'accorder des aides initiales pour la création d'entreprises dont l'objet est de réaliser une innovation. En effet, la création d'une entreprise propre est la condition du succès économique dans les cas où une innovation ne trouve pas sa place dans la stratégie de l'entreprise dans laquelle elle a été conçue. De plus, les possibilités d'une participation financière aux petites entreprises devraient être utilisées de manière plus intensive, les petites firmes devraient obtenir une part plus importante des commandes de recherche de l'Etat et la répartition fiscale sur plusieurs années des pertes et des coûts de développement devrait être autorisée. Lorsque les prescriptions légales posent certaines exigences en matière d'innovation, des taux d'amortissement plus élevés pourraient être autorisés pour les activités auxquelles ces exigences donnent lieu. D'ailleurs, l'Etat en tant que demandeur d'appareils techniques, surtout d'appareils de mesure et de procédés destinés à constater les charges de pollution de l'environnement, peut formuler des exigences en matière d'innovation et donner ainsi certaines incitations.

Comme aucune demande privée ne récompense le succès de projets d'innovations bénéfiques pour l'environnement, il est souhaitable que l'Etat, pour éliminer les entraves aux innovations, participe aux coûts de développement du fabricant ou favorise les utilisateurs au point de vue financier. Des crédits pourraient également être dégagés pour encourager des premières innovations; il pourrait s'agir par exemple de subventions remboursables ou non, selon le cas, pour les entreprises qui veulent mettre au point ou utiliser un procédé ou un produit présentant de l'intérêt mais qui, en raison du risque élevé, ne peuvent s'y résoudre ou ne s'y résoudraient qu'avec beaucoup de retard[14)].

Comme il existe déjà à présent des procédés et des installations qui permettent de mettre fin à la pollution de l'environnement ou de la limiter, il faut songer à encourager l'utilisation de ces procédés et installations. Ces mesures d'encouragement pourraient être des incitations fiscales, des amortissements spéciaux, des assouplissements fiscaux et des subventions pour les investissemtns servant à la protection de l'environnement et en outre l'harmonisation, le renforcement et l'extension des incitations fiscales actuelles; d'autre part, le système de dispositions administratives qui conditionne l'octroi d'allègements fiscaux pour certaines conversions ou transformations d'entreprises devrait être abandonné.

Les aides devraient être limitées dans le temps afin de ne pas grever trop longtemps le budget de l'Etat. Le fait que la perspective d'un avantage matériel lors de la mise en oeuvre de progrès technologiques constitue une incitation efficace à l'innovation implique, outre l'espoir de succès sur le marché, également l'espoir d'économiser des coûts. L'Etat peut profiter de cette situation en grevant de taxes des activités nuisibles à l'environnement et amener ainsi les entreprises à pratiquer des innovations ou des conversions permettant d'économiser des coûts et en même temps d'épargner l'environnement. De toute manière, aujourd'hui déjà, de telles innovations ou conversions sont pratiquées pour réduire les coûts de main-d'oeuvre ou de matériel. Les taxes peuvent porter sur la production, l'input, l'émission ou les dommages provoqués. La perception de taxes sur des produits dont la production et l'utilisation provoquent des charges de pollution de l'environnement pourrait être désavantageuse du point de vue de l'incitation à l'innovation bénéfique pour l'environnement. Tant qu'il est meilleur marché de réduire les charges de pollution de l'environnement par la mise en oeuvre d'installations adéquates que par la diminution de la production, ces taxes empêcheraient la création des dites installations et provoqueraient éventuellement une baisse de la production[14)]. La perception de taxes sur des facteurs de production dont la mise en oeuvre provoque au niveau technique actuel de la production une pollution de l'environnement soulève des problèmes analogues.

La perception de taxes sur les produits émis ou les dommages en résultant est liée plus directement aux causes qui ont entraîné des charges financières et elle offre par conséquent une occasion plus concrète de déterminer des changements bénéfiques. Il serait nécessaire de créer

une taxe qui, outre les effets d'allocation souhaités, tiendrait compte notamment du principe de l'égalité devant l'impôt. Etant donné que les coûts sociaux de la pollution de l'environnement sont en général le résultat de relations économiques causales réparties sur plusieurs stades, l'application de ce principe d'égalité exige notamment que l'ensemble des coûts supplémentaires soit réparti uniformément entre les divers auteurs de dommages pendant toutes les phases où le dommage se produit. Les dommages subis par l'environnement ne deviennent visibles en général que lors de l'émission par le dernier responsable, c'est-à-dire par le dernier maillon de la chaîne économique causale. C'est ainsi par exemple que la pollution produite par les gaz d'échappement des véhicules automobiles sont le résultat direct de l'utilisation d'un produit à la phase de consommation bien que la cause du dommage remonte aux phases de fabrication des installations et de production du carburant. En pareil cas, le législateur se devra d'éviter que la charge soit supportée uniquement par l'utilisateur final.

Par analogie avec la taxe sur la valeur ajoutée, une application du principe de la responsabilité milite à première vue en faveur du concept d'une "imposition sur l'accroissement du dommage" à plusieurs stades; selon ce concept les coûts identifiables des charges de pollution de l'environnement seraient répartis proportionnellement entre les responsables à tous les stades. Cette solution étant difficilement applicable, il reste celle d'une taxe générale à l'émission qui permet l'imposition de la production de polluants à différents stades. Par exemple dans les cas où les charges de pollution de l'environnement par des produits de combustion peuvent être identifiées, il peut paraître justifié d'imposer le carburant en proportion de sa teneur en polluants plutôt que de procéder à une imposition directe à la phase finale d'utilisation. Une telle mesure pourrait être prise par exemple pour les émissions d'anhydride sulfureux, lesquelles ont un rapport indéniable avec la teneur en soufre du carburant. Si la désulfuration du carburant est moins coûteuse que celle du gaz d'échappement, l'imposition de caractéristiques indésirables du carburant aurait des effets d'allocation positifs en ce sens que les incitations à une désulfuration du combustible seraient accrues. De la même manière, en ce qui concerne les émissions automobiles, la réglementation administrative de la "loi sur le plomb" dans la République Fédérale d'Allemagne pourrait être avantageusement remplacée par la solution plus conforme au marché qui consisterait à imposer la teneur en plomp des carburants légers.

Lors de la fixation de l'assiette de l'impôt il faut pourtant veiller, d'une manière générale, à ce que des effets fâcheux de substitution de la production de polluants soient écartés dans toute la mesure du possible; ce danger d'effets secondaires négatifs existe pour les solutions isolées, qu'elles soient d'ordre administratif ou qu'elles relèvent de la politique fiscale. C'est ainsi, par exemple, que les charges de pollution provoquées par les eaux résiduaires dans les eaux courantes peuvent souvent être exprimées en "équivalents-habitants"[16], comme c'est du reste déjà le cas dans la réglementation néerlandaise relative aux eaux usées[17].

L'exemple de la pollution d'eaux courantes montre également les avantages de taxes successives sur les produits émis s'il est tenu compte d'équivalences territoriales : un système de taxe sur les eaux usées orienté sur les déversements supplémentaires d'affluents des responsables locaux de cette pollution exclut aussi bien les distorsions spatiales de la concurrence qu'une remise en pratique du "système de la roulette" entre les différentes communes concernées[18].

D'une manière générale c'est une telle taxe sur les émissions qui semble le mieux tenir compte du point de vue selon lequel il convient d'offrir des incitations aux économies de coûts réalisées au moyen du progrès technique et de conversion d'entreprises.

Enfin, dans les cas où la protection de l'environnement doit avoir une priorité absolue en raison du danger de dommages irréversibles, il faudra également édicter des interdictions.

En outre, il faut songer à établir des normes maximales pour les charges de pollution sous la forme de limites d'émission ancrées dans la loi pour certaines installations. A vrai dire ces interventions directes négligent le fait que, d'une part, il peut être tout à fait opportun d'admettre des charges de pollution différentes selon les zones et elles contredisent ainsi les principes de la formulation de valeurs de seuil. D'autre part, elles ne tiennent pas compte de ce que la pollution augmente avec l'accroissement de la production et le nombre croissant de sources de pollution, même si, conformément aux prescriptions, la norme maximale fixée pour chacune de ces sources n'est pas dépassée.

Une latitude utilisable à long terme pour la dépollution et la protection de l'environnement pourrait être obtenue si les sujets économiques consentaient à une réduction individuelle de leur consommation et faisait preuve d'un comportement économique imprégné du sens des responsabilités vis-à-vis de la société, résultats qui peuvent être atteints par des appels et des stratégies collectives de persuasion. L'Etat s'efforcera de créer une conscience de l'environnement, puis de l'approfondir en informant l'opinion publique des dangers existants ou à redouter, en exposant les causes et les conséquences des dangers menaçant l'environnement et en informant des contre-mesures possibles[19]. En même temps l'Etat devra veiller à ce que la conscience de l'environnement ainsi éveillée ne prenne pas une coloration trop affective.

Cette liste de mesures de protection de l'environnement déjà en vigueur ou à envisager pour atteindre ou maintenir certaines valeurs de seuil est, pour l'essentiel, partie intégrante de la stratégie visant à influencer les évolutions futures et à modifier la situation existante. La probabilité que la croissance industrielle n'excluera pas non plus à l'avenir la formation de types extrêmes de l'évolution spatiale sous forme de centres de polarisation et donc de pollution, d'une part, et de zones pouvant supporter des charges de pollut ions d'autre part, rend nécessaire la mise en oeuvre de mesures dans le cadre de la stratégie spatiale. Celle-ci pourra utiliser en partie les instruments dont dispose la stratégie temporelle lorsqu'elle encourage la désagglomération dans la politique des implantations industrielles et la politique structurelle par secteur au moyen d'incitations fiscales, de subventions et d'allègements fiscaux pour les transferts et les créations d'entreprises visant à une dépollution de l'environnement ou au moyen de conditions favorables sur le marché des capitaux, de cautions, etc. Les mesures de protection de l'environnement prises sur le plan spatial ne sont toutefois promises au succès (à l'exception assurément des interdictions et d'autres réglementations dirigistes), que si les facteurs décisifs pour le choix du lieu d'implantation de l'entreprise sont modifiées durablement et que si la zone d'action de l'entreprise cherchant un lieu d'implantation est élargie. Les mesures de politique d'infrastructure à l'intérieur de la politique de l'environnement jouent alors un rôle important. Indépendamment des vastes problèmes soulevés par la politique générale de l'infrastructure qui sont aussi d'actualité, mais qui déborderaient le cadre

du présent exposé, l'implantation d'industries polluantes a besoin notamment de la stimulation offerte par un climat favorable à l'industrie qui garantisse les dispositions favorables de la population et des autorités de tout genre, même dans les cas où la conscience de l'environnement s'oppose à l'accueil d'industries polluantes et accroît le risque d'un excédent des capacités d'infrastructure. C'est seulement alors que l'initiative privée peut concevoir les investissements d'infrastructure comme une amorce et utiliser les possibilités ainsi crées en procédant aux investissements voulus.

III. LA POLLUTION DE L'ENVIRONNEMENT, CONSEQUENCE DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

1. Croissance de l'économie générale et de l'industrie

La tentative d'évaluer les effets de mesures de protection de l'environnement sur le développement de l'industrie doit être précédée de la connaissance de l'évolution qui aurait lieu abstraction faite de toute politique de l'environnement; en effet, les futures charges de pollution de l'environnement dépendent de la croissance de l'économie générale et donc du changement des structures qui en résulte. Ce sont surtout les modifications nécessaires que connaissent les processus de production et les programmes de production industrielle au cours du processus de croissance qui déterminent les futures charges de pollution de l'environnement.

Dans ses projections pour les années 70, l'OCDE[20)] a formulé un objectif de croissance correspondant à un taux de croissance annuel moyen du produit intérieur brut de 5,3 % pour l'ensemble de l'OCDE et de 5,2 % pour la CEE. Dans cette projection le taux de croissance du produit intérieur brut de la République Fédérale a été fixé à 4,6 %. Si la République Fédérale ne veut pas compromettre la réalisation des objectifs de croissance de l'OCDE, elle devra s'assigner comme objectif une croissance moyenne annuelle de 4,6 %.

Les industries de transformation revêtent une importance particulière quant à la réalisation de cet objectif de croissance. Il y a à cela deux raisons : d'une part, la contribution très élevée des industries de

transformation au produit intérieur brut (1968 : 41,2 %) et, d'autre part, le pourcentage élevé qu'elles représentent dans les investissements d'équipement (1968 : 21,7 %).

Pour pouvoir porter une appréciation sur les futures charges de pollution de l'environnement, une analyse globale ne suffit pas; il faut au contraire considérer les évolutions sectorielles spécifiques comme nous le ferons brièvement ci-après.

Les possibilités de production des métallurgistes de la République Fédérale, comme du reste de l'Europe, dépendent essentiellement des possibilités d'exportation, étant donné que la demande ne croît que lentement dans les pays industrialisés. Comme de plus en plus de pays en voie de développement se dotent d'une industrie lourde, il faut s'attendre à l'avenir à la perte de certaines parts du marché pour les qualités simples et ce n'est que pour les produits spéciaux qu'il sera possible de conserver des parts constantes du marché [21].

Les taux de croissance élevés des transports de personnes et de marchandises permettent de compter que le secteur de la construction de véhicules conservera au moins la part qu'il détient actuellement.

La forte tendance à une diversification de la production dans le secteur des appareils électro-techniques à usage privé permet de conclure non seulement à des besoins élevés en biens d'investissement électro-techniques à long terme, mais aussi à une persistance de la croissance rapide de l'industrie électrique.

Trois facteurs détermineront à l'avenir l'évolution de la construction mécanique. Tout d'abord certains groupes de ce secteur rencontrent une demande stagnante ou en régresssion; c'est le cas par exemple pour les fabricants de machines minières et de machines agricoles. D'autre part, l'accroissement de l'efficience des agrégats est plus que proportionnelle à l'augmentation de la valeur de la production de sorte que les besoins par unité d'output fléchissent chez l'utilisateur. Enfin, il faut s'attendre, dans la concurrence avec l'électro-technique, à des pertes de croissance dues au processus de substitution entre les installations fonctionnant mécaniquement et celles qui fonctionnent électroniquement [22].

Dans le secteur des industries alimentaires et le secteur industriel des boissons et tabacs, l'élasticité relativement faible par rapport au revenu sera un facteur décisif de fléchissement de la croissance [23].

S'il n'est pas possible de réaliser des gains élevés de productivité en accroissant l'importance du facteur capital dans le secteur de la production de textiles, d'habillement et de cuir, où le facteur main-d'oeuvre joue un rôle particulièrement important, la hausse des salaires qui est parallèle à la croissance du revenu par tête aura des effets tels que les conditions de localisation dans la République Fédérale d'Allemagne se détérioreront sensiblement [24].

Pour le groupe chimie, traitement des huiles minérales et industrie des sous-produits du charbon avec sa large palette de produits, la demande au stade actuel de développement du secteur industriel est supérieure à la moyenne. Aussi, dans ce secteur les investissements et les élargissements de capacité projetés dépassent-ils la moyenne correspondante de tous les groupes d'industries [25].

Dans les autres industries de transformation, les tendances divergentes des différents groupes se sont souvent rejointes dans le passé; c'est pourquoi il faut s'attendre que dans ce secteur la croissance continuera de correspondre à l'augmentation du produit national.

A côté des changements de structure provoqués par la croissance, les incidences du progrès technique, c'est-à-dire les nouveaux procédés et programmes de production, revêtent une certaine importance. L'évolution passée permet, là aussi, de faire des prévisions quant aux tendances qui se dessineront en ce qui concerne les modifications des moyens de production et des produits. Pour les produits de grande vente des industries de transformation, le programme de production a connu un changement particulièrement rapide en raison de l'accueil de nouveaux produits ou de produits transformés [26]. En revanche les fabricants des produits dont la demande a le moins augmenté n'ont guère eu la possibilité de mettre de nouveaux produits sur le marché. Il en résulte pour l'évolution future que ce sont surtout les nouveaux produits chimiques et les nouveaux produits synthétiques, les appareils électriques et électroniques, les moyens de transport à courte et à longue distances, ainsi que les moyens de production correspondants, qui modifient le programme de production des secteurs industriels.

L'évolution des industries de transformation caractérisée par des changements de structure et des innovations quant aux processus et aux produits continuera d'être tributaire de l'exploitation des ressources

naturelles et entraînera probablement de nouveaux risques pour la santé, des dangers pour l'approvisionnement en eau, des pertes de zones de loisirs et la dégradation de biens économiques et culturels.

2. Pollution due à l'expansion de la production et à des changements de structures

Il y a lieu de pronostiquer que la simple augmentation du volume de la production et les changements de structures qui en résulteront provoqueront une pollution supplémentaire et une surexploitation de l'environnement.

Si l'on considère les investissements concernant les bâtiments industriels, leur part réelle dans les investissements d'équipement des industries de transformation est certes en régression dans de nombreux secteurs, mais ils restent souvent indispensables pour la rationalisation de la production et ils manifestent leur influence sur l'environnement par des besoins sans cesse croissants de surfaces précédemment agricoles ou sylvicoles. Pour le territoire de la R.F.A. on ne peut donner que des chiffres approximatifs sur les besoins en surfaces jusqu'en 1980 : diminution des surfaces agricoles 650.000 à 700.000 ha, besoins pour lotissements : 290.000 ha, pour routes et chemins : 120.000 ha, pour aéroports et aires d'attérissage : 11.000 ha et accroissement des surfaces boisées : 120.000 ha [27].

La confrontation des surfaces agricoles en régression et des besoins croissants de terrains néglige toutefois une surface de 109.000 à 159.000 ha qui se trouvera ainsi disponible pour l'aménagement de l'environnement; elle sera utilisée, par exemple, pour développer le reboisement au-delà de ce qui était prévu ou pour créer des parcs naturels et des zones de loisirs. En outre il reste possible durant les années 70 de transformer de manière sélective les marécages non cultivés, les terres incultes et stériles en zones de compensation écologiques.

En outre, l'augmentation du volume de la production entraîne un accroissement des déchets industriels. Il s'agit surtout des déchets qui, même après traitement, ne peuvent être réutilisés ou régénérés et qui peuvent donc poser un problème d'élimination comme les déchets pâteux des fabriques de peintures et vernis, les boues provenant d'installations de neutralisation, les déchets radioactifs, etc.

La plupart des problèmes d'élimination des déchets peuvent être réduits au problème beaucoup plus grave de la dégradation de l'environnement par la pollution de l'air et de l'eau, lorsque l'air et l'eau sont utilisés comme moyen de transport des dissémination ou lorsque la combustion et l'entreposage de déchets polluent l'air et la nappe d'eau souterraine.

La majeure partie de la pollution de l'air sera imputable à la transformation de plus en plus considérable d'énergie, étant donné que les combustibles fossiles ont besoin d'oxygène pour libérer leur énergie combinée chimiquement. En outre, l'expansion de la production de biens trouvant leur origine dans les matières premières les plus diverses et les activités de transport nécessaires au moyen de véhicules dotés de moteurs à combustion interne provoquent des émissions de plus en plus considérables de substances étrangères à l'air, en premier lieu pollution corpusculaire et gaz.

Les eaux sont polluées essentiellement par les eaux usées industrielles, y compris l'eau de refroidissement, les produits chimiques et les huiles minérales. En 1969, le volume des eaux usées ménagères était de 8,4 millions de m^3 par jour dans la RFA contre 35,6 millions de m^3 d'eaux usées industrielles y compris 18,6 millions de m^3 d'eaux de refroidissement [28].

L'expansion de la production implique tout d'abord que ces charges de pollution de l'environnement dues aux industries de transformation et notamment aux secteurs de la chimie, des huiles minérales et de la transformation des matières plastiques, lesquels connaissent une croissance rapide, augmentent avec le développement de la production, c'est-à-dire qu'il existe un parallélisme entre l'augmentation du volume de la production et l'aggravation de la pollution de l'environnement.

3. Le rôle du progrès technique

L'influence que peut avoir la réalisation de progrès techniques sur l'aggravation de la pollution de l'environnement du fait de l'augmentation du volume de la production et du changement de structures est négligée.

Le passé présente des exemples qui montrent que le progrès technique a provoqué - intentionnellement ou non - des dépollutions de l'environnement. C'est ainsi que l'adoption du procédé de fabrication d'acier à l'oxygène dans la sidérurgie, aussi bien pour augmenter les capacités que pour remplacer les procédés classiques, n'a pas seulement apporté des avantages économiques sous la forme d'économies de coûts, mais elle a aussi réduit dans une proportion considérable la pollution de l'environnement, car ces installations dégagent des quantités de poussière et de gaz bien moindres que les installations fonctionnant selon les anciens procédés. Le convertisseur LD, par exemple, ne dégage que 200 gr. de poussière par tonne d'acier, tandis que le convertisseur Thomas produit 7 kg de poussière fine par tonne d'acier [29].

On pourrait très bien formuler l'hypothèse suivante : la production d'acier brut dans la RFA est passée de 18,6 millions de tonnes en 1952 à 45,3 millions de tonnes en 1969 [30]. Une production exclusive par le procédé Thomas aurait entraîné une augmentation des projections de poussière de 130.200 tonnes en 1952 à 317.100 tonnes en 1969. En revanche, si en 1969 toute la production avait été obtenue par le procédé de l'acier à l'oxygène, les émissions de poussière n'auraient été que de 4.160 tonnes. En fait, le tonnage réel d'émission de poussières s'établit au-dessus de cette valeur optimale. De toute manière la part de l'acier à l'oxygène atteignait en 1969 46 % de la production totale, alors que l'acier Thomas ne représentait plus que 15 %, l'acier Martin 29,8 % et l'acier électrique 9,1 % [31]. A partir de 1970 l'acier Thomas n'est même plus produit dans la Ruhr et dans l'ensemble de la RFA à partir de 1970, il n'y a plus que quatre usines qui produisent de l'acier Thomas; l'abandon radical du procédé Thomas dans la Ruhr semble être dû à la réglementation appliquée en Rhénanie du Nord - Westphalie pour lutter contre la pollution de l'air, réglementation qui exige des installations de dépoussièrage pour les aciéries Thomas [32]. La réalisation de progrès techniques diffère selon les régions, les meilleurs résultats étant obtenus là où les interventions ont commencé de bonne heure en raison du degré de pollution atteint.

En outre, avec un certain décalage de temps, toute une série de procédés ont été mis au point pour réduire la pollution provoquée par les innovations techniques ayant des effets polluants; il s'agit, par exemple,

d'installations pour la destruction des substances toxiques ou de procédés par précipitation pour éliminer les traces provenant de déchets de laboratoires. Toutefois, il arrive que les innovations techniques permettent d'éviter un certain genre de pollution, mais provoquent en même temps d'autres pollutions, et ne réalisent ainsi que des transpositions.

En définitive, ces considérations remettent en question le rapport proportionnel entre l'augmentation du volume de la production et les charges de pollution de l'environnement.

4. L'influence des tendances à l'agglomération et à la désagglomération sur la pollution

A côté du développement de la production déterminé par la croissance, la décision relative au lieu d'implantation de l'industrie aura des effets sur l'environnement, d'une part, sous la forme d'aggravation de la pollution du fait d'agglomérations et, d'autre part, par une réduction de la pollution grâce à des désagglomérations. La constellation des facteurs de la décision relative au choix du lieu d'implantation industrielle a abouti à ce que la croissance industrielle se produit dans des zones de concentration. L'opinion selon laquelle l'augmentation du potentiel du marché permet d'obtenir des coûts dégressifs et selon laquelle l'infrastructure disponible procure à l'entreprise des économies en raison des meilleures conditions-cadre a favorisé, avec l'aide d'effets incidents, ces processus d'agglomération. Dans le passé récent, la constellation des facteurs de localisation s'est modifiée en partie, en ce sens que des facteurs précédemment importants ont perdu beaucoup de leur importance, tandis que de nouveaux facteurs jouaient un rôle accru et favorisaient ainsi les tendances à la désagglomération. Les productions automatisées ayant des besoins particulièrement élevés en surfaces, il en est résulté un déplacement des implantations vers les zones rurales, tandis que l'amoindrissement de la dépendance à l'égard des matériaux, du fait de processus de fabrication plus spécialisés et du remplacement de matières premières traditionnelles, a mis fin aux liens avec le dépôt de matériaux. La dégressivité des coûts des moyens de transport et l'amélioration des transports ont réduit l'importance des coûts de transport. En outre, de nombreuses entreprises ont atteint un ordre de grandeur tel que les raisons initiales de débouchés et d'approvisionnement qui motivaient la fixation du lieu d'implantation sont devenues insignifiantes.

L'industrie sidérurgique peut montrer dans quelle mesure les créations et fermetures d'entreprises, l'expansion, la contraction, la stagnation des rapports quantitatifs et qualitatifs de l'approvisionnement et des débouchés et le passage à de nouveaux procédés de production, permettent d'escompter un accroissement ou une réduction de la pollution de l'environnement selon que les tendances sont dirigées vers l'agglomération ou la désagglomération [33]. Le charbon étant utilisé sous forme de coke dans le processus métallurgique, la règle s'est établie que le minerai se déplace vers le charbon. Or, aujourd'hui, la part de minerai dans le haut fourneau est beaucoup plus importante que la part de coke, de sorte qu'une usine sidérurgique devrait s'installer à côté du minerai pour avoir des coûts de transport moindres. Cependant les coûts plus élevés d'approvisionnement du minerai pour une aciérie basée sur le charbon sont compensés de nos jours dans une large mesure par d'autres facteurs permettant d'économiser des coûts, comme l'intégration au point de vue énegétique entre la mine, la cokerie, les hauts fourneaux, l'aciérie et le lamineir ou l'amélioration des voies de communication et des moyens de transport. Un transfert n'est pratiquement pas possible, car la mobilité des aciéries est très faible en raison de l'importance du capital investi. Dans la République Fédérale, la Ruhr est devenue le centre le plus important de l'industrie sidérurgique du fait de ses vastes gisements de houille, de sa situation favorable au point de vue des communications grâce aux voies d'eau dont elle dispose, ainsi qu'en raison du développement considérable des industries de transformation dans cette même région. Au cours de ces dernières années les implantations sur la côte sont devenues plus fréquentes du fait de la situation plus favorable au point de vue des transports, les matières premières, notamment les minerais, étant de plus en plus importés d'outre-mer. Aujourd'hui la présence de gisements de matières premières sur place n'est plus le seul critère de localisation, de sorte qu'il faut s'attendre à l'avenir à une fréquence accrue des implantations sur les côtes maritimes et la pollution de l'environnement ne sera plus concentrée exclusivement dans les zones traditionnelles.

L'industrie chimique fournit un autre exemple [34]. Elle aussi, surtout lorsqu'il s'agit d'usines fabriquant des produits chimiques de base, s'est orientée dans le passé sur les gisements de matières premières. La houille est la matière première du carbure de calcium qui est de son côté la matière de base pour la production de certains produits synthétiques

et de certains engrais. En outre, le goudron produit lors de la gazéification de la houille sert à fabriquer des colorants, des produits pharmaceutiques et des matières synthétiques. Le gel gemme est la matière de base pour la production de la soude et la fabrication de la soude caustique, du chlore et du sodium. On pourrait allonger la liste des matières premières importantes en ajoutant la potasse, la pyrite et la chaux. Lorsqu'une implantation à proximité immédiate des matières premières n'était pas possible, on accordait la préférence à une localisation favorable au point de vue des transports. C'est ce que montre, en République Fédérale, notamment la concentration des usines chimiques sur les grandes voies d'eau, sur le Rhin et dans le bassin du Rhin et du Main. D'autre part l'importance, supérieure à la moyenne, du capital immobilisé à long terme et les avantages de la production de masse ont favorisé la création de grands établissements en dehors des zones de concentration. D'autres secteurs de l'industrie chimique ont choisi leur lieu d'implantation en fonction des centres de consommation, c'est le cas pour l'industrie des cosmétiques et l'industrie pharmaceutique. Ces derniers temps des phénomènes de désagglomération ont été enregistrés dans certains secteurs de l'industrie chimique; cette désagglomération est motivée par un processus continu de substitution dans le secteur des matières premières. Surtout par le passage de la production de la plupart des matières de base et des produits intermédiaires de la base charbon à la base huiles minérales ou gaz naturel. La progression des produits tirés des huiles minérales s'accompagne de l'expansion du réseau d'oléoducs et les établissements éloignés des lieux traditionnels d'implantation sont avantagés au point de vue de l'approvisionnement en matières premières lorsqu'ils sont installés à proximité des oléoducs. Certes il ne faut pas s'attendre pour cette raison à une restructuration régionale radicale de l'industrie chimique étant donné qu'une grande partie des capacités de raffinage a été construite dans les centres de polarisation. Cependant, dorénavant des implantations en dehors de ces zones seront possibles.

Si, historiquement, l'agglomération industrielle a été une implication nécessaire d'une croissance économique efficiente, l'évolution actuelle montre que ces facteurs ont perdu de leur importance. C'est pourquoi les mesures favorisant les futurs phénomènes de désagglomération peuvent constituer une base d'action pour la politique de l'environnement sans toujours compromettre pour autant la réalisation des objectifs de croissance.

IV. REPERCUSSIONS DE MESURES ACTUELLES ET POTENTIELLES SUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Les prévisions formulées à la section II au sujet du développement industriel négligeaient les restrictions imposées par la politique de l'environnement. Ces prévisions montraient que l'importance relative des différents secteurs d'activité de l'industrie de transformation variera encore à l'avenir. Les perspectives concernant les produits futurs étaient fondées essentiellement sur les changements enregistrés dans le passé par les programmes de production industrielle; la conséquence en découlant est qu'à l'avenir aussi ce sont les secteurs dont la croissance est la plus marquée qui introduiront le plus d'innovations quant aux produits.

Une telle évolution permet d'escompter que la pollution de l'environnement ira en s'aggravant. Certes les mesures de protection de l'environnement qui ont été décrites auraient pour effet de limiter la pollution. Pourtant il reste à savoir si la marge de manoeuvre dont dispose la politique de l'environnement est suffisante pour éviter que les objectifs de croissance ne soient menacés. Aussi s'agit-il d'évaluer les répercussions que les activités résultant de la politique de l'environnement auront sur l'avenir de l'ensemble de l'industrie.

1. Effets d'allocation des mesures de la politique de l'environnement

La diversification des mesures spatiales de protection de l'environnement exercera une influence considérable sur le choix du lieu d'implantation par les entrepreneurs. L'absorption des coûts sociaux, comme on l'a dit précédemment, par la fixation de prix pour l'exploitation de l'environnement fait que le choix du lieu d'implantation par les entreprises privées s'effectue dans des conditions nouvelles. L'entreprise devra comparer l'avantage de coût procuré par l'agglomération avec les dépenses représentées par l'utilisation de l'environnement dans les zones de concentration. L'ordre de grandeur des coûts à supporter pour la pollution de l'environnement permet d'escompter qu'il en résultera des tendances à la désagglomération. Cet effet doit être considéré comme un remède aux distorsions de la concurrence et il sera alors bénéfique puisqu'il provoquera une allocation spatiale optimale au point de vue des coûts.

Assurément une répartition équilibrée sur le plan régional et international de la production industrielle ne doit pas être considérée

exclusivement sous l'angle de l'amélioration des conditions de concurrence et de l'aide à la restauration de l'environnement dans des régions jusqu'alors menacées. La désagglomération représente toujours en même temps une menace potentielle de l'environnement dans les zones précédemment réservées aux loisirs. Il faut donc toujours bien peser les mesures visant à réduire la pollution.

Quant à l'influence exercée sur le décalage - probable de toute manière - des secteurs de l'industrie de transformation par les stratégies spatiales de défense de l'environnement, on peut dire que les secteurs d'industrie en expansion seront davantage en mesure de respecter ou d'atteindre les valeurs de seuil exigées. En effet, ce sont plutôt ces secteurs qui pourront supporter les charges imposées et procéder aux conversions et transformations nécessaires des processus de production.

En revanche les secteurs de croissance faible ou en régression seront confrontés à de graves problèmes d'adaptation et de financement. Ainsi les mesures en question freineront l'expansion des industries de croissance tandis qu'elles accéléreront le processus de régression des secteurs en déclin. L'interpénétration des branches à l'intérieur de l'industrie de transformation jouera en l'occurence le rôle d'un catalysateur, de sorte que les effets de freinage des mesures seront d'autant plus prolongés que le degré d'interpénétration avec d'autres secteurs sera plus élevé. Par exemple, en 1964, l'industrie chimique a reçu - en valeur de production brute - 34 % de ses fournitures de l'industrie chimique elle-même, 2,8 % de la pétrochimie, 5,4 % du secteur de la production de métaux non ferreux et 2,6 % de celui de la construction mécanique, de sorte qu'un fléchissement du niveau de la production de l'industrie chimique devrait avoir des effets multiplicateurs considérables.

En dépit des réductions relatives de la pollution résultant des effets d'allocation sectoriels et spatiaux un réemploi accru des dissémination sera indispensable. En d'autres termes, le recyclage prendra une importance considérable. Le potentiel de croissance de l'industrie de la dépollution sera parfaitement en mesure de compenser certains ralentissements de la croissance dans d'autres secteurs. Cette assertion ne porte toutefois que sur le produit national brut et non sur la consommation réelle qui doit être considérée comme le véritable objectif final du processus économique.

Les effets d'allocation décrits précédemment peuvent être accélérés si les entreprises sont amenées à devancer les interventions de l'Etat et par conséquent à en réduire notablement la nécessité.

2. Exposé de différents phénomènes de répercussion sur les processus de production, les procédés et les programmes de production

Dans le passé, le progrès technique a porté surtout sur le développement de la force physique, l'accroissement de la rapidité, l'augmentation de la précision, l'accroissement de la résistance à la fatigue et sur la possibilité d'économiser des coûts, car il a été le fait surtout d'un être qui n'est pas très fort physiquement, pas très rapide, peu précis et sensible à la fatigue. Il y a lieu d'ajouter à cette liste des objectifs du progrès technique celui de la protection de l'environnement. Les interactions avec l'environnement doivent être prises comme critères pour juger les progrès réalisés, c'est-à-dire que les innovations techniques doivent être acceptées comme un progrès lorsque, pour un niveau de production et une qualité du produit au moins inchangés, elles ont un effet bénéfique pour l'environnement.

L'encouragement du progrès technologique et technique visant directement à la mise au point de procédés et de produits qui limitent la pollution de l'environnement, il faut s'attendre que les processus de production soient modifiés en fonction de l'objectif de dépollution par l'intermédiaire de l'ingéniérie et des facteurs de production.

Toutefois il est possible de concevoir des modifications de processus de production qui ne seraient pas dues à des innovations techniques. En effet, faute de possibilités ou d'objets d'innovation, sous la presseion des mesures de protection de l'environnement, certains processus pourraient être transformés en ce sens que l'on reviendrait à des procédés plus anciens mais moins nuisibles à l'environnement.

S'il est possible, pour les mesures de protection de l'environnement, d'accélérer le rythme de développement du progrès technique constaté dans le passé, et d'ajouter l'aspect de l'environnement à la liste des facteurs qui influencent la décision relative au changement de méthodes, il est alors probable que des méthodes moins nuisibles à l'environnement seront appliquées plus rapidement. Toutefois, c'est avant tout le progrès des techniques de dépollution et du recyclage qui acquerra une très grande importance.

L'idée à la base du recyclage est qu'une grande partie des déchets des produits émis sont des matières perdues, comme c'est le cas par exemple pour l'anhydride sulfureux qui peut être utilisé comme matière première ou pour l'eau chaude déchargée dans les cours d'eau qui représente des calories perdues. Si les mesures de protection de l'environnement visant notamment à ce que la protection de l'environnement devienne un facteur intervenant dans le calcul des coûts, la réutilisation économiquement judicieuse des déchets et des produits émis peut avoir une influence positive sur les coûts.

Les exemples fournis par les essais faits jusqu'à présent en vue de récupérer les matières réutilisables montrent l'importance qu'il convient d'attribuer à l'avenir au recyclage aussi bien du point de vue économique que du point de vue de la dépollution. C'est ainsi que, par exemple, les déchets obtenus lors de la fabrication de l'acide sulfurique peuvent être valorisés si l'on en extrait le fer, le cuivre, le zinc, le plomb, le cobalt, l'or et l'argent. Les vapeurs d'acide chlorhydrique dégagées par la combustion de chlorure de polyvinyle dans des installations adéquates peuvent être récupérées. De même, la possibilité existe depuis longtemps pour les hauts fourneaux d'utiliser les scories pour la fabrication de ciment de haut fourneaux.

Autrefois, pour extraire le sel gemme, il a fallu percer des couches de sel de potasse. Les tonnages considérables de potasse ainsi accumulés ont été utilisés pour fabriquer des engrais potassiques. Les fabriques de papier peuvent transformer leurs déchets en charbon à filtrer qui sert ensuite à l'épuration des eaux usées, tandis que les scories et les cendres volantes peuvent être utilisées pour la fabrication d'éléments de construction. Les besoins en eau de refroidissement peuvent être réduits si l'on refroidit les eaux de refroidissement utilisées pour les réutiliser. La chaleur dégagée par l'incinération des ordures ménagères peut être utilisée dans les centrales destinées au chauffage à distance, à la production d'eau chaude ou de courant. Des ordures ménagères broyées et triées peuvent être transformées, dans des installations de compostage, en terres tourbeuses, après enrichissement avec des boues provenant de stations d'épuration.

Les formes que revêtent les répercussions des mesures de protection de l'environnement sur les processus de production, compte tenu notamment

de l'importance croissante prise par le recyclage, permettent de prévoir des modifications dans la structure et la taille des entreprises.

D'une part, dans bien des cas, les entreprises isolées n'auront pas des possibilités financières suffisantes pour faire face aux dépenses de réorganisation des processus de production par le recyclage et d'autre part, les processus de recyclage ne seront économiquement rentables qu'à une certaine échelle de sorte que les entreprises seront amenées à coopérer, à renoncer à l'usage illimité de leur liberté économique et à agir de concert pour modifier les processus en vue de réduire les agressions contre l'environnement. Les contraintes imposées par la politique de l'environnement peuvent même aboutir à des concentrations horizontales et verticales. Eventuellement, ces concentrations sont en mesure de neutraliser par certains avantages, les inconvénients du développement industriel. En effet, grâce à elles, les établissements et les entreprises peuvent se rapprocher des grandeurs optimales quant au produit d'exploitation, ou aux économies d'échelle.

En outre, les concentrations permettent une spécialisation plus étroite des établissements et, partant, une lutte plus efficace contre l'autopollution. Certes, des ententes sont concevables également pour des raisons de mise au point en commun de méthodes et de produits visant à une diminution de la pollution ou pour renforcer des entreprises dont la position concurrentielle est affaiblie par les contraintes que leur impose la politique de l'environnement. Une telle évolution entraînera des changements aussi bien dans la structure des entreprises que dans leur taille.

L'aspect du changement de lieu est enrichi par les possibilités qu'offrent les installations de dépollution actuelles ou envisagées. L'expansion de l'industrie de la dépollution et de l'industrie des biens d'équipement produisant pour la protection de l'environnement revêt un rôle particulier à plusieurs égards, lorsqu'il s'agit de limiter ou d'éliminer la pollution de l'environnement causée par les industries de transformation sans mettre en danger certains objectifs de croissance.

Des facteurs de production devront être mis en oeuvre aussi bien pour les activités de production que pour les activités de dépollution. La mise en oeuvre de facteurs de production pour les activités de dépollution se traduit par une diminution de l'emploi possible de facteurs dans d'autres branches d'industrie [36].

S'il n'est pas possible d'accélérer le progrès technique général de manière correspondante, le développement nécessaire des activités de dépollution s'accompagnera d'une détérioration relative de l'approvisionnement en biens. Les activités de dépollution n'ont pas seulement pour objet d'anéantir les dissémination nuisibles, mais également d'en faire des matières premières utilisables [37]. En définitive, le lieu d'implantation et le rendement des installations de dépollution élargissent le champ des décisions relatives au lieu d'implantation des entreprises.

La détection et le contrôle des sources et des formes de la pollution nécessitent de nouveaux appareils et instruments comme, par exemple, les sondes pour vérifier la composition des gaz d'échappement, les appareils de mesure et d'analyse pour détecter les combinaisons de fluor, les aérosols de métaux lourds et les hydrocarbures, les appareils pour la détermination gravimétrique des matières solides et le mesurage de la consommation biologique d'oxygène, ainsi que des appareils pour la détection de traces d'huile et d'autres combinaisons organiques de poids moléculaire élevé [38]. En outre on verra l'apparition de produits non polluants qui se substitueront à des produits traditionnels dont l'usage pollue l'environnement; ces nouveaux produits seront, par exemple, des carburants exempts de plomb, des engrais artificiels organiques, des matières synthétiques dégradables utilisées comme matériel d'emballage, des produits phytosanitaires à dégradation rapide et peu toxiques pour les animaux à sang chaud, des moyens de transport silencieux et ne dégageant pas de gaz brulés [39].

Des processus de substitution sont déclenchés également par d'autres effets : les mêmes produits qui sont fabriqués selon des procédés plus ou moins polluants auront des prix différents en raison des charges financières imposées par la politique de l'environnement, de sorte que le produit dont la production est la moins polluante pourra être offert à un prix inférieur. Des effets discriminatoires analogues seront obtenus par des appels adressés au consommateur afin qu'il renonce à consommer des produits polluants, ainsi que par la publicité faisant ressortir l'innocuité de certains produits en regard de la pollution provoquée par les produits de la concurrence.

Enfin, certains produits disparaîtront du marché en raison d'interdictions, lorsque des résultats de recherches montreront qu'ils pourraient être nocifs. C'est ainsi que, ces derniers temps, un certain nombre d'usines

chimiques prévoyant une interdiction se sont déclarées disposées à cesser la fabrication de diphényle à haute teneur en chlore qui était utilisé comme agent réfrigérant, lubrifiant et isolant réfractaire et souvent comme émollient dans les matières synthétiques, peintures, vernis et colles. En effet, les résidus de diphényle dans les aliments, l'air et l'eau, provoquaient une forme grave d'acné.

V. PERSPECTIVES ET CONSEQUENCES

Les explications qui viennent d'être données se proposaient de montrer les principales indications économiques de la protection de l'environnement. Les mesures considérées devront être harmonisées et uniformisées vers le haut à l'intérieur de la Communauté.

Il y a lieu d'élucider également la question de savoir comment la Communauté pourra éviter des distorsions de la concurrence sur le plan mondial. Les produits importés qui ne sont pas grevés ou qui ne le sont que modérement par des charges financières dues à la protection de l'environnement sont meilleur marché que les produits de la CEE; un autre cas n'est pas moins important, à savoir que l'élimination des déchets résultant de la consommation finale de biens importés est plus coûteuse que pour les produits indigènes. On pourrait envisager dans le premier cas une charge douanière supplémentaire qui serait fixée en fonction de la pollution de l'environnement dans le pays d'origine. Or, ce procédé est inapplicable étant donné que la Communauté ne peut pas jouer un rôle de policier mondial de la protection de l'environnement. Il y a une autre solution qui consiste à percevoir les mêmes taxes que celles qui sont imposées dans la CEE pour une pollution équivalente de l'environnement. Cette méthode présenterait également l'avantage que lorsque la taxation douanière de la Communauté serait plus élevée que ne le seraient les coûts de la protection de l'environnement dans le pays d'origine, celui-ci serait incité à prendre des mesures de protection de l'environnement. Dans le second cas, une taxe à l'importation de tels produits est également à recommander. Le montant devrait être fixé en fonction des coûts de dépollution pour des produits indigènes comparables. Cette manière de procéder serait également un stimulant en faveur des techniques de production moins polluantes.

Bien des mesures discutées impliquent que nos connaissances sur les relations entre les systèmes écologiques et économiques comme entre la répartition et la composition des effets nuisibles de la pollution de l'environnement se seront considérablement élargies. Aussi s'agit-il d'intensifier les activités de recherche sur les rapports de diffusion et d'activer les échanges internationaux des connaissances en la matière. Il est important de savoir dans quelle mesure le dommage global causé par la pollution de l'environnement représente un cumul des effets des différents polluants ou si l'effet polluant n'est provoqué que par la rencontre de produits émis émanant de différentes sources. L'application du principe de la responsabilité de l'auteur implique que les effets polluants peuvent être imputés avec certitude.

Il faudrait déterminer en particulier quand il y a lieu de préférer des investissements publics pour l'amélioration de la qualité de l'environnement à des investissements privés permettant d'éviter les premiers. D'une part, les investissements de l'Etat pourraient être avantageux car les techniques efficaces de dépollution impliquent une dimension minimale des investissements qui dépasse parfois les possibilités du secteur privé. En outre, en pareil cas, il serait possible de bénéficier d'économies d'échelle. Cette question est également intéressante en ce sens que les biens de l'environnement ont le caractère de biens collectifs et que, par conséquent, de même qu'une déprédation de l'environnement aboutit à des effets externes négatifs multiples, des améliorations de la qualité de l'environnment provoquent des effets externes positifs multiples [40]. Cela ne veut pas dire qu'il convienne de se détourner du principe de l'économie de marché. Toutefois, le mécanisme de marché ne devrait être mis à contribution que lorsqu'il est en mesure d'apporter de meilleurs résultats.

Bibliographie

1) JÜRGENSEN, H. und JAESCHKE, K.-P — Operationale Verfahren zur Anwendung des Social Costs-Prinzips im Umweltschutz, Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Hamburg 1971, S. 3

2) JÜRGENSEN, H. und JAESCHKE, K.-P — Operationale Verfahren zur Anwendung des Social Costs-Prinzips im Umweltschutz, a.a.O., S. 15

3) JÜRGENSEN, H. und JAESCHKE, K.-P — Operationale Verfahren zur Anwendung des Social Costs-Prinzips im Umweltschutz, a.a.O., S. 13

4) — Umweltprogramm der Bundesregierung, Drucksache VI/2710, Bonn 1971, S. 6

5) REHBINDER, E. — Umweltschutz, in: Umwelt 2471, S. 26

6) REHBINDER, E. — Umweltschutz, a.a.O., S. 26

7) — Umweltprogramm der Bundesregierung, a.a.O., S. 10 F.

8) REHBINDER, E. — Umweltschutz, a.a.O., S. 25

9) REHBINDER, E. — Umweltschutz, a.a.O., S. 23

10) BOISSEREE, K. — Rechtspolitische Aspekte zum Umweltschutz, in: Umwelt 1/71

11) REHBINDER, E. — Umweltschutz, a.a.O., S. 25

12) REHBINDER, E. — Umweltschutz, a.a.O., S. 25

13) HATZOLD, O. — Grundlagen und Aufgaben der Innovationsförderung, in: Ifo-Schnelldienst 14 v. 3.4.70, S. 15

14) HATZOLD, O. — Grundlagen und Aufgaben der Innovationsförderung, a.a.O., S. 14 ff.

15) ZERBE, R. — Theoretical Efficiency in Pollution Control, in: Western Economic Journal 1970, S. 370

16) BUCKSTEEG, W. — Schaffung geeigneter Grundlagen zur vergleichenden Bewertung organisch und mineralisch verschmutzter Abwässer, Schriftenreihe des Deutschen Arbeitskreises Wasserforschung e.V., Heft 9, Bielefeld 1965

17) SALZWEDEL, J. — in: Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Protokoll über die 3. öffentliche Informationssitzung des Innenausschusses und des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit zu Fragen des Umweltschutzes am 8. März 1971, Protokoll Nr. 42 und 30, S. 28

18) SALZWEDEL, J. — a.a.O., S. 8

19) — Umweltprogramm der Bundesregierung, a.a.O., S. 21

20) OECD — The Outlook for Economic Growth, Paris 1970, S. 16

21) — Prognos Raport III: Westeuropa 1985, Basel 1969, S. 49

22) — Prognos Raport III, a.a.O., S. 52

23) FELS, G SCHATZ, K.-W und WOLTER, F — Der Zusammenhang zwischen Produktionsstruktur und Entwicklungsniveau, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 106, Heft 2, Kiel 1971, S. 267

24) FELS, G SCHATZ, K.-W. und WOLTER, F — Der Zusammenhang zwischen Produktionsstruktur und Entwicklungsniveau, a.a.O., S. 267

25) — Prognos Report III, a.a.O., S. 54

26) UHLMANN, L. — Technischer Fortschritt in den Industriebranchen, in: Ifo-Schnelldienst 24 v. 12.6.70, S. 18

27) — Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung, Drucksache VI/1340, Bonn 1970, S. 17

28) — Umweltprogramm der Bundesregierung, a.a.O., S. 36

29) ACKERMANN, K., GESCHKA, H. und KARSTEN, D. — Gutachten zur Gesamtbelastung der Volkswirtschaft durch das Umweltprogramm der Bundesregierung, Manuskript, Frankfurt/M 1971, S. 50

30) — Eisen- und Stahlerzeugung, in: Wirtschaft und Statistik 1970, S. 467

31) — Eisen- und Stahlerzeugung, a.a.O., S. 467

32) — Eisen- und Stahlerzeugung, a.a.O., S. 467

33) GEBHARDT, A., BAUMANN, H. und SCHWORM, K. — Agglomerations- und Deglomerationstendenzen in der westdeutschen Industrie, Ifo, München 1967, S. 7 ff

34) GEBHARDT, A. BAUMANN, H. und SCHWORM, K. — Agglomerations- und Deglomerationstendenzen in der westdeutschen Industrie, a.a.O., S. 59 ff.

35) BMWI — Technologie und Wirtschaft, Bonn 1970, S. 22

36) THOSS, R. — Umwelt, vom Nutzen der Theorie für die Politik, in: Wirtschaftswoche Nr 41, S. 77

37) THOSS, G. — Umwelt, vom Nutzen der Theorie für die Politik, a.a.O., S. 77

38) — Heft 3 der Veröffentlichungen in der Reihe "betrifft" des Bundesinnenministeriums, Bonn 1970, S. 31

39) — Heft 3 der Veröffentlichungen in der Reihe "betrifft" des Bundesinnenministeriums, a.a.O., S. 33

40) JÜRGENSEN, H. und JAESCHKE, K.-P. — Operationale Verfahren zur Anwendung des Social Costs-Prinzips im Umweltschutz, a.a.O.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

A. Spinelli – **DISCOURS INTRODUCTIF**

Rapport nº 1 **ÉTAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX EN MATIÈRE DE POLITIQUE INDUSTRIELLE DANS LA COMMUNAUTÉ**

Rapporteur **R. Toulemon**

Conférence «Industrie et société dans la Communauté européenne»
Venise 1972

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

A. Spinelli – DISCOURS INTRODUCTIF

Rapport n° 1 **ÉTAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX EN MATIÈRE DE POLITIQUE INDUSTRIELLE DANS LA COMMUNAUTÉ**

Rapporteur **R. Toulemon**

III/50/72-IS/31-F

Conférence « Industrie et société dans la Communauté européenne »
Venise 1972

CONFERENCE

"INDUSTRIE ET SOCIETE

DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE"

DISCOURS D'INTRODUCTION

DE A. SPINELLI

MEMBRE DE LA COMMISSION

DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

VENISE - 1972

Excellences, Mesdames, Messieurs,

Tout d'abord je dois vous remercier cordialement au nom de la Commission d'avoir répondu à son appel et d'être venus échanger vos idées sur le thème "L'industrie et la société dans la Communauté européenne". La conférence a été convoquée par la Commission pour que vous l'aidiez d'abord à formuler et ensuite à réaliser les objectifs industriels de la Communauté élargie à la lumière des nouveaux besoins sociaux.

La méthode que nous avons choisie pour préparer cette conférence a consisté à demander à d'éminentes personnalités parmi les syndicalistes, les industriels et les experts de présenter des rapports sur les principaux sujets que la société européenne devra aborder dans le domaine de la politique industrielle. Nous espérons de cette façon dégager un schéma général des principales forces et des principaux besoins de la société européenne actuelle. Les rapporteurs nous ont fourni une abondante matière qui alimentera nos débats. J'espère que de cette discussion naîtront des idées nouvelles et qu'il se dégagera un assez large consensus autour d'elles de façon à éclairer et à renforcer l'action que la Communauté devra entreprendre au cours de la prochaine étape cruciale de son développement afin de mettre en place une politique authentique de la société c'est-à-dire une politique d'ensemble qui donne un sens et une cohérence aux différentes options dans les domaines particuliers.

Si la tradition humaniste européenne - qui est le ressort secret et puissant de toute la construction communautaire - signifie quelque chose pour nous aujourd'hui c'est que le développement économique et industriel doit se faire au service du développement des besoins humains et sociaux et non le contraire. Avant de parler des principaux sujets qui seront abordés ici, il est indispensable, pour éviter les équivoques et les erreurs d'interprétation, de s'arrêter un instant sur ce point. Devant les dangers, réels et considérables, que le développement fait peser sur l'avenir de l'humanité, on entend dire très souvent qu'il faut s'arrêter avant qu'il ne soit trop tard, qu'il n'est pas permis de poursuivre le développement à tout prix comme une fin en soi, qu'il faut réorganiser notre société de façon à imposer à elle-même, comme à chacun de nous, ce que l'on appelle en termes très modernes un taux zéro de développement, un équilibre stable et permanent entre tous les facteurs internes et externes et entre

toutes les composantes de la société. Cet appel passionné a quelque chose de paradoxal. Chacune des critiques qu'il dirige contre la société fondée sur le développement est en général juste en ce sens que, si l'on extrapole à partir d'un niveau de développement donné et si on le pousse jusqu'à son extrême limite, on aboutit à la négation catastrophique du développement lui-même et des raisons qui l'ont motivé. Toutefois, la solution globale qui est proposée aboutit à une impossibilité pour l'homme. Elle n'implique pas en effet, simplement que l'on ne consomme que dans des limites et selon des modalités permettant d'établir un cycle stable et harmonieux entre consommation et ressources naturelles, entre les diverses parties et structures et les classes de la société, que se rétablissent des traditions anciennes, que de nouvelles s'instaurent et que les unes comme les autres soient respectées nécessairement par tous. Elle implique surtout que soit stoppé tout élan vers la connaissance scientifique, l'innovation pour parfaire ce qui peut paraître inexact ou injuste, l'esprit d'aventure, dans les domaines concret et intellectuel, qui, chaque fois qu'il butte sur une limite s'interroge pour savoir s'il faut la surmonter et comment faire pour y parvenir. La réalisation de cet objectif est possible pour quelques-uns, épicuriens, moines ou hippies, mais non pour l'humanité. Certains peuples ont en gros connu cette situation, soumis qu'ils étaient au pouvoir totalitaire rigoureux d'une élite qui les a obligés à se refermer sur eux-mêmes, à obéir aux lois d'un conservatisme d'airain et à ne pas chercher ailleurs. Mais la solution n'est pas applicable à l'humanité dans son ensemble et en particulier à la civilisation européenne qui est née et qui s'est développée parce qu'elle a toujours choisi Ulysse et non Hésiode, la science de Galilée et non celle d'Aristote, la société industrielle et non le corporatisme, la liberté et non l'ordre total, l'amélioration et non la résignation. Ce n'est pas la première fois que l'alternative s'est présentée et chaque fois le choix a été motivé d'abord par la réalité pratique beaucoup plus que par les doctrines.

Notre Communauté ne peut que se fonder sur l'hypothèse d'une société marquée par la croissance et le développement ; en effet, la Communauté est elle-même un plan pour innover et l'innovation n'est possible que dans une société en croissance.

Fonder sa propre action sur l'hypothèse de la croissance ne signifie pas pour autant s'en remettre tout à fait à elle comme à une solution facile et optimiste en croyant que toute croissance est bienfaisante par elle-même. C'est même exactement le contraire ; même les croissances les plus bénéfiques tendent automatiquement à devenir à la longue néfastes et destructrices. Toute croissance spontanée et faiblement contrôlée à ses débuts doit produire, à un certain moment, un effet de feed-back visant à la contrôler de manière à favoriser ses résultats positifs et à éliminer ou du moins à réduire à des proportions acceptables ses aspects négatifs.

C'est là et non dans l'arrêt du développement que se situe le défi lancé à la Communauté comme du reste à tous les autres pays où l'industrialisation est avancée. Il est vrai que le développement de la société industrielle en arrive peu à peu à un point tel qu'il menace le milieu dans lequel nous vivons à l'échelle tant planétaire que régionale, ainsi que la société dans son ensemble, de détériorations d'une telle ampleur que les énergies spontanées de la nature et de la société deviennent de plus en plus incapables de reconstituer ce que nous détruisons. Il se pourrait que nous ne disposions plus des quantités d'eau, d'air et de terre dont nous avons besoin pour survivre. Il se pourrait que nous n'ayons plus de villes permettant d'y vivre comme des hommes.

La Communauté doit adopter une politique de la société délibérée et efficace qui permette de contrôler et de diriger les influences réciproques qui s'exercent entre les différentes parties de la société et entre la société et la nature, non pas en vue de parvenir à un impossible équilibre statique de la société et du milieu, mais en vue de diriger l'évolution de l'une et de l'autre, de manière à permettre la poursuite de l'aventure humaine.

Il ne s'agit pas là d'un défi qui pourra être relevé victorieusement au cours des toutes prochaines années. Au cours de celles-ci, il nous faudra toutefois affronter certains problèmes prioritaires et c'est en leur donnant une solution convenable que nous pourrons faciliter les développements ultérieurs d'une politique de plus en plus complexe de notre société et que nous serons mieux en mesure de coopérer à une politique de développement de la société mondiale.

Quels sont ces problèmes prioritaires en ce qui concerne notamment la politique industrielle ?

Lorsque la politique industrielle a commencé à être envisagée dans la Communauté, elle a été conçue avec raison comme un moyen d'accroître la productivité et la richesse, car la production efficace de richesse par l'industrie reste la condition de l'amélioration de la société et de l'influence de l'Europe dans le monde.

Le traité de Rome ne mentionnait pas la politique industrielle. Il se préoccupait surtout du déplacement des obstacles au développement d'un marché commun ou, pour être plus précis, d'une union douanière. La besoin d'une politique industrielle s'est fait sentir lorsqu'il est devenu évident que le déplacement purement négatif des obstacles ne suffisait pas et qu'il fallait, ne serait-ce que pour des raisons économiques, une action commune plus positive dans la Communauté qui permette l'intégration totale de l'industrie européenne et la pleine exploitation de la nouvelle dimension continentale. La formation de sociétés européennes, l'ouverture des marchés publics et la participation effective à ces derniers, l'intégration des moyens technologiques sont des tâches qui restent toutes une partie essentielle de la politique industrielle et ont toutes une importance cruciale si l'on veut réaliser le potentiel de la Communauté élargie.

La présente conférence doit toutefois mettre en lumière les tâches plus vastes et plus importantes et les responsabilités au niveau de la Communauté et de la politique industrielle ainsi que des nouvelles responsabilités au niveau de la politique technologique et les limites des contrôles que les faits et la prévoyance imposent au développement économique.

Il est universellement reconnu, par exemple, que les besoins dans le domaine écologique imposent une première contrainte sévère. La patiente nature - ou, comme les hommes de science l'appellent, la biosphère - ne peut absorber une quantité infinie de déchets et de contaminations. Comment les ressources de la science et de la technologie européennes peuvent-elles, dans ces conditions, être utilisées dans un effort commun en vue de développer des technologies non polluantes? Comment l'Europe peut-elle assumer un rôle d'avant-garde dans l'affrontement de problèmes écologiques qui ont atteint un point critique au niveau mondial - par exemple, la pollution des océans due au pétrole ? La Commission a déjà accompli un premier pas en formulant des propositions immédiates. Mais nous voudrions que vous regardiez beaucoup plus loin, que vous aidiez à éclaircir les problèmes de la politique écologique et à leur donner une impulsion politique. N'oublions pas,

puisque nous sommes à Venise, que cette ville est après tout comme le symbole de l'action désespérée qui doit être entreprise immédiatement si l'on veut que ce que la civilisation européenne a de plus précieux soit préservé contre les pires atteintes de l'industrialisation. Le problème de Venise est là pour nous rappeler que l'action doit être soutenue par des ressources financières, par des compétences administratives et par le pouvoir politique.

De même, aucune discussion sur le développement futur et sur les technologies ne peut ignorer la nécessité de connaître, d'explorer et de conserver les ressources potentielles de l'Europe et de mettre au point de nouvelles technologies des matériaux et du recyclage. De quelle façon l'industrie doit-elle continuer à se développer sans détruire les bases de sa croissance ultérieure? Pour semer, il faut avoir su conserver la semence. Si la croissance et ses limites restent les problèmes essentiels, nous avons besoin également de sagesse, de directives et de la connaissance fondamentale des priorités à respecter pour dépenser les richesses que la Communauté produit. Où et comment pouvons-nous trouver les moyens pour faire face aux besoins en matière d'éducation, de santé, de logement, pour introduire de nouveaux systèmes de transports publics, pour assurer la protection de l'environnement ? C'est ainsi que se pose tout le problème des nouveaux choix prioritaires entre la consommation publique et la consommation privée, entre les investissements industriels et les investissements publics, problème qui est imposé par la recherche d'une meilleure qualité de la vie.

Mais la qualité de la vie ne suppose pas seulement que les pierres de Venise soient sauvées, que l'on empêche le Rhin de devenir un égout empoisonné, que les forêts soient sauvées ou recréées, que les transports dans les villes redeviennent rationnels, etc.... La qualité de la vie des citoyens européens doit être recherchée sur le lieu de leur travail quotidien. Le bruit occasionnel d'un avion de ligne supersonique est peu de chose si on le compare à la stridence d'une lourde machine à couper les métaux. Dans la plus grande partie de l'Europe occidentale, les accidents de travail font perdre plus de journées de travail que les grèves. La frustration du navetteur pris dans les embarras quotidiens de la circulation aux sorties de Londres, de Paris ou de Milan est sans comparaison avec la sensation d'emprisonnement que provoquent certaines opérations de travail à la chaîne. Au cours des prochaines années, la politique industrielle

et la politique de la recherche technologique auront donc pour tâche importante d'améliorer le milieu de travail. Cette amélioration impliquera inévitablement d'un côté la réorganisation des systèmes de production en vue de rendre le travail plus attrayant et de l'autre, malgré toutes les difficultés et les différences, une part croissante de démocratie industrielle.

Participation, contrôle des travailleurs, droit de cogestion, Mitbestimmung, quelles que soient les différences dans les termes et dans les intérêts que comportent ces expressions, elles correspondent à un besoin humain fondamental : d'une part, au besoin de démocratie accrue sur le lieu de travail - étant donné que c'est le niveau auquel des travailleurs de tous genres apportent la plus grande contribution et d'autre part au besoin d'une forme quelconque de participation démocratique aux décisions stratégiques qui sont prises dans les centres de décision de nos grands complexes industriels. Mais, il y a plus : au fur et à mesure que l'industrie devient internationale et européenne, ni le problème que pose le besoin d'une amélioration des conditions de travail ni celui que j'ai appelé le problème de la démocratie industrielle ne peuvent être résolus au niveau purement national. Nous devrons étudier la facon dont l'intérêt public et le travail salarié peuvent bénéficier d'une meilleure représentation dans les grandes entreprises multinationales dont l'Europe a bien besoin si elle veut continuer à réaliser ses fins économiques et politiques.

Une Communauté qui progresse vers l'union économique devra aussi affronter rapidement de nouvelles questions concernant la répartition de la richesse entre les divers groupes géographiques de notre société - entre régions privilégiées et régions déshéritées. C'est là une des nombreuses raisons pour lesquelles la Communauté ne peut rester un animal politique.

Je n'hésite pas à dire que plus la Communauté devient riche, plus elle rencontre de succès dans sa progression vers l'union économique, plus nous devons faire preuve d'audace en matière de transfert des ressources de la Communauté vers les régions les plus défavorisées. Nous ne pourrons éluder cette question dans une Communauté qui comprendra bientôt la plus grande partie des régions périphériques de l'Europe occidentale, dans laquelle, entourant une bande centrale de régions tellement surdéveloppées qu'elles sont désormais trop congestionnées, que la pauvreté de la qualité de la vie y croît désormais plus rapidement que l'abondance des biens, on trouve des régions excessivement défavorisées par la nature, des régions qui ne sont

pas encore passées du stade de l'agriculture désuète à l'état d'équilibre moderne entre une industrie et une agriculture modernes et des régions frappées par les mutations industrielles qui font disparaître les anciennes entreprises déficitaires et qui n'engendrent pas de nouveaux emplois pour l'avenir.

La question, tout à la fois morale et sociale, d'une plus juste redistribution des richesses et des moyens pour les produire se pose également avec acuité si l'on examine les rapports qui existent entre l'Europe et les pays en voie de développement. Il conviendra de procéder à des transferts de richesses beaucoup plus importants que les transferts insignifiants qui ont été réalisés jusqu'à présent en faveur des pays en voie de développement sous forme d'aides, d'investissements, d'assistance technologique, si l'on ne veut pas approfondir tragiquement le fossé qui nous sépare de ces pays : mais pour que cette politique réussisse, et plus encore dans la mesure même où elle réussira, elle s'exprimera par un accroissement des capacités industrielles de ces pays, ce qui nous impose par conséquent d'ouvrir nos frontières à leurs produits. La Communauté s'est déjà engagée dans cette voie en adoptant unilatéralement les préférences généralisées. Mais de cette façon notre politique industrielle se trouve confrontée à un nouveau défi : étant donné que la division du travail sur le plan mondial sera nécessairement différente de ce qu'elle est actuellement, il conviendra de favoriser les changements structurels dans diverses industries, de sorte que notre société n'en souffre pas et je veux parler avant tout des travailleurs de certaines branches de l'industrie textile, de l'industrie des chantiers navals, de l'électronique et probablement d'autres encore à l'avenir. La Communauté a la responsabilité d'aider ceux-ci à continuer leur travail dans leur industrie modernisée et régénérée ou à s'adapter à de nouvelles tâches rémunératrices.

J'espère que cette conférence ne se bornera pas à définir des tâches et des objectifs mais qu'elle indiquera également les instruments nécessaires pour les réaliser. Permettez-moi d'en soumettre quelques-uns à votre attention.

Une politique régionale effective doit avoir à sa disposition d'importantes ressources communautaires sous la forme d'un fonds régional et d'une Banque européenne d'investissement renforcée. Ces fonds doivent pouvoir être utilisés en coopération active avec les instituts nationaux et régionaux pour le développement des infrastructures, mais également en associa-

tion avec des entreprises industrielles, privées ou publiques, en vue de favoriser l'afflux d'investissements productifs dans les régions qui en ont le plus besoin.

La Communauté a besoin de ressources dépassant celles de l'actuel Fonds social pour réaliser ce que j'ai appelé la politique industrielle structurelle, surtout pour mettre en oeuvre les réadaptations nécessaires dans les industries traditionnelles. Je voudrais attirer votre attention sur les mesures prévues à ce propos dans le traité qui a institué la CECA. Pour ces industries, la Communauté a le droit d'être informée des décisions d'investissement et elle dispose de fonds communs pour aider aux reconversions qui s'imposent. Nous pouvons dire que si une reconversion aussi gigantesque que celle qui s'est imposée pour l'industrie du charbon - et qui n'était pas du tout prévue au moment de la création de la CECA - a pu être menée à bien sans trop de graves tensions sociales, industrielles et politiques, nous le devons au fait que la Communauté disposait de moyens pour encourager les reconversions, pour les rendre moins pénibles. Ne pourrions-nous, ne devrions-nous pas appliquer les mêmes principes aux industries en difficultés qui doivent faire l'objet de restructurations profondes ou qui doivent se reconvertir ?

Les nouvelles industries, surtout celles qui procèdent d'une technologie avancée, ont aussi besoin de ressources communautaires sous diverses formes, notamment de contrats de développement pour lesquels la Commission est en train de mettre au point des propositions. Il faut aussi qu'il y ait en Europe des capitaux à risque plus importants pour soutenir les entreprises innovatrices capables de se développer sur le plan international et qui possèdent un important potentiel de développement. Dans ce domaine, il existe déjà les instituts privés qui devraient bénéficier d'une aide judicieuse octroyée sur des fonds publics communs.

Dans tous ces domaines, la Banque européenne d'investissement peut être un élément central de développement. Elle devra travailler en contact étroit avec les instituts nationaux opérant dans ces secteurs. Dans le domaine des capitaux à risque, je vous demande d'envisager la possibilité pour la Banque Européenne d'investissement et les instituts nationaux opérant dans ce secteur, de créer une entreprise commune européenne, qui en serait le complément et aurait pour tâche spécifique de fournir des capitaux à risque aux entreprises dotées d'un potentiel de développement.

Les problèmes que vous examinerez et les instruments techniques permettant de les résoudre présupposent que la Communauté possède la capacité d'élaborer, de décider et de réaliser ce vaste ensemble de mesures - qui n'est que le prélude à une politique complète de la société. Etant donné que l'Europe est et veut rester une société pluraliste, la réalisation de cette politique comme de toutes les autres présuppose une coopération des diverses nations qui la composent, des Etats et de leurs administrations centrales et locales. Mais la coopération ne suffit pas. Il faut des centres communs de décisions qui soient tout à la fois efficaces et représentatifs. Il faut donc se demander si les institutions politiques actuelles de la Communauté sont capables de se lancer dans cette politique. La réponse ne peut être que négative.

Telle qu'elle est aujourd'hui, la Communauté constitue un premier pas sur le chemin de l'union de nos peuples, un pas si important qu'aucun des pays qui y a adhéré n'a pu ou même voulu revenir en arrière, et que d'autres pays sont venus se joindre aux premiers : un pas si décisif que tout ce qui a été réalisé est considéré désormais comme le prélude de ce qui reste à faire, un pas si capital que tout développement ultérieur doit être conçu et réalisé aujourd'hui comme une nouvelle extension de cette Communauté initiale et non comme une annexe qui puisse être réalisée en dehors d'elle. Cependant, la Communauté ne représente quand même qu'un premier pas.

Une politique industrielle - chapitre fondamental de l'union économique et monétaire - et subordonnée à la vision d'une politique de la société, exige que les institutions de la Communauté soient dotées de capacités de décision et de réalisation bien plus importantes. Les Etats membres doivent donner à la Communauté un mandat pour mener à bien les politiques régionale, industrielle, technologique et écologique. Ils doivent accepter que ses ressources financières, provenant toujours davantage et depuis quelques années exclusivement des impôts acquittés par les citoyens, puissent être augmentées et employées autrement qu'aujourd'hui. Ils doivent accepter que le pouvoir d'initiative aussi dans ces nouveaux domaines et la responsabilité de la gestion des politiques communes qui se réaliseront progressivement soient clairement attribués à la Commission. Ils doivent accepter que les décisions législatives et financières sans lesquelles rien ne serait possible soient prises, non seulement par les représentants des différents Gouvernements, c'est-à-dire par le Conseil, mais aussi avec un plein pouvoir de codécision, par le Parlement Européen - unique garantie du consensus populaire et,

partant de la légitimation démocratique européenne, de tout ce qui sera fait. Ils doivent reconnaître que pour cette raison le moment est enfin venu de faire élire le Parlement directement par le peuple européen.

Pendant de nombreuses années, la Communauté est restée figée dans la forme qu'elle avait prise à son origine. Elle a pu ainsi mener à bien la plus grande partie du programme prévu par les traités qui l'avaient instituée, mais sans aller au-delà. Elle a perdu de nombreuses occasions et beaucoup de temps. A cause de sa rigidité constitutionnelle, elle a aussi moins bien réussi dans certains domaines. Sa politique nucléaire est un échec presque total, faute d'une politique globale de la recherche et du développement scientifique et technologique. L'ouverture des marchés publics n'a pas été réalisée faute d'une politique industrielle commune. La politique agricole s'est développée anormalement faute d'une politique économique d'ensemble. L'union douanière et l'organisation européenne des marchés agricoles ont manqué disparaître faute d'une politique monétaire commune.

Pourtant, ce long hiver touche maintenant à sa fin : la conscience qu'il faut aller de l'avant se répand. Les traités d'élargissement ont été signés et seront ratifiés dans les prochains mois. Au mois d'octobre, les chefs d'Etat et de gouvernement se réuniront pour prendre, au nom de leurs Etats, l'engagement politique de faire progresser l'union économique et monétaire et de réformer le système institutionnel communautaire. Dans les prochains mois, la Commission présentera officiellement un projet de révision des institutions destiné à donner au Parlement un véritable pouvoir législatif, financier et de contrôle politique. Après un premier mouvement de panique, la Communauté a su répondre à la crise monétaire d'août dernier en retrouvant un minimum de solidarité monétaire qu'elle se prépare à renforcer d'une manière substantielle. Au début de l'année prochaine, une nouvelle Commission devra présenter à un nouveau Conseil et à un nouveau Parlement le programme d'action de la nouvelle Communauté.

C'est dans ce contexte que votre conférence s'inscrit et acquiert toute son importance, puisque tout permet de croire que ce que nous concevrons et exprimerons pourra devenir demain le levain de notre action concrète.

C O N F E R E N C E

INDUSTRIE ET SOCIETE DANS
LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

--oOo--

R A P P O R T N°1

ETAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX EN MATIERE DE POLITIQUE INDUSTRIELLE DANS LA COMMUNAUTE

par

R. TOULEMON

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

VENISE 1972

ETAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX EN MATIERE DE POLITIQUE INDUSTRIELLE DANS LA COMMUNAUTE

par R. TOULEMON

La notion de politique industrielle est relativement nouvelle. Pour beaucoup d'Etats, elle s'est longtemps confondue avec la politique économique générale ou s'est limitée à certains secteurs dont les difficultés particulières d'adaptation ou de croissance appelaient l'intervention des pouvoirs publics.

Telle était la situation dans la Communauté au cours des années soixante. D'une part, des instruments sectoriels d'action commune avaient été institués et mis en oeuvre avec un succès inégal dans le cadre des Traités CECA et EURATOM; d'autre part, la politique industrielle du Marché commun se limitait à l'effet général et d'ailleurs remarquablement efficace et positif de l'abolition des droits de douane sur les structures industrielles, à la mise en place du tarif douanier commun, à la surveillance exercée sur les ententes et aides en vue d'assurer le caractère effectif de la concurrence dans le marché élargi, enfin à l'examen des demandes de mesures de sauvegarde présentées par les Etats en vue de faire face à des difficultés sectorielles momentanées.

Cependant, les travaux du Comité de politique économique à moyen terme créés en 1963 avaient montré la nécessité d'un ensemble d'actions communautaires visant à permettre aux entreprises de tirer pleinement parti de l'existence du grand marché, de s'organiser à l'échelle de l'espace économique communautaire et à promouvoir le progrès des nouvelles technologies, domaine dans lequel le retard de l'Europe par rapport aux Etats-Unis paraissait s'accentuer. Parallèlement se poursuivaient les libérations et harmonisations qui contribuaient trop lentement d'ailleurs au gré de la Commission et des intéressés à unifier le cadre juridique et fiscal européen. De même, la Commission appuyée par les organisations de travailleurs, les représentants des régions en difficulté et certains gouvernements, s'efforçait de pallier les conséquences sociales et régionales négatives des mutations accélérées par la mise en oeuvre du Marché commun.

Bien que ne ressortissant pas, au sens strict, du domaine de la politique industrielle, ces efforts d'harmonisation, ces actions de caractère social ou régional présentent évidemment un intérêt majeur pour l'industrie et son développement.

En 1969, à l'initiative de M. COLONNA DI PALIANO, la Commission décidait de présenter une vue d'ensemble de ces problèmes en la faisant précéder d'une analyse de la situation de l'industrie Communautaire, du point de vue de sa productivité comparée à celle des grandes nations industrielles du monde occidental et du point de vue des liaisons interne et externe entre firmes de pays différents.

Ainsi, en mars 1970, la Commission adressait au Conseil un Memorandum sur la politique industrielle de la Communauté dans lequel étaient dégagées cinq orientations fondamentales :

- l'achèvement du marché unique
- l'unification du cadre juridique, fiscal et financier
- le rapprochement des entreprises
- l'organisation des mutations et adaptations
- l'extension de la solidarité communautaire dans les relations économiques avec les pays tiers.

Dans l'introduction de ce document, la Commission évoquait les finalités de caractère qualitatif auxquelles doit tendre tout progrès économique, l'amélioration des conditions et de la dignité du travail, une participation plus active des travailleurs à la vie des entreprises, un enseignement mieux adapté aux conditions du monde actuel, une meilleure protection du milieu naturel, une répartition plus harmonieuse des richesses dans le monde.

Ces préoccupations n'ont cessé de prendre de l'importance depuis lors. En mars 1970, la Commission avait annoncé son intention d'aborder ultérieurement ces problèmes quant au fond. M. SPINELLI proposa à la nouvelle Commission, entrée en fonction en juillet 1970, d'organiser sur le thème de l'Industrie et de la Société dans la Communauté européenne une vaste confrontation d'idées entre personnalités représentant les différents milieux sociaux, professionnels et quelques experts éminents de ces questions. Telle est l'origine de la conférence de Venise.

Cependant, la Commission sans attendre cette conférence a pris plusieurs initiatives dans les domaines évoqués ci-dessus = Memorandum social du 17 mars 1971, première communication de juillet 1971 sur la politique de l'environnement suivie de propositions d'action dès mars 1972. Par ailleurs, les ministres de l'Education réunis dans le cadre du Conseil ont commencé à examiner en commun les problèmes de l'enseignement et ont décidé la création d'un Institut européen des sciences humaines à Venise et envisagent de constituer un Centre européen de l'Education qui serait en quelque sorte un bureau d'études commun des problèmes de l'Enseignement.

C'est cependant l'état des travaux dans le domaine de la politique industrielle stricto sensu qui eu l'objet de ce rapport. Avant d'exposer la situation au regard de chacune des orientations fondamentales du Memorandum de 1970, je souhaiterais donner aux participants à la conférence quelques indications sur les procédures suivies par le Conseil.

Sur la base du Memorandum de 1970, auquel se sont ajoutés plusieurs documents élaborés par les gouvernements français, allemand et italien, le Conseil décida, en juillet 1970, de confier l'examen de neuf problèmes jugés prioritaires à un groupe de hauts fonctionnaires nationaux, chargés de faire rapport au Comité des Représentants permanents. Ces neuf questions révélatrices des préoccupations des gouvernements étaient les suivantes :

1. la réalisation du Marché Commun dans certains secteurs de technologie avancée et de biens d'équipement;
2. la promotion du progrès industriel et du développement technologique de la Communauté;
3. les mesures susceptibles de faciliter les regroupements industriels transnationaux au sein de la Communauté:
   a) création d'un bureau communautaire pour conseiller les industriels de la Communauté désireux de procéder à des rapprochements;
   b) extension du rôle de la BEI;
   c) mise en place d'une procédure de concertation au niveau communautaire sur les problèmes de restructuration industrielle;

4. l'organisation de la solidarité communautaire en vue d'améliorer la coopération technologique avec les pays tiers;

5. la concertation des pays membres devant les investissements étrangers;

6. la possibilité de mettre sur pied, en plus de la forme juridique de société commerciale européenne, une forme plus souple permettant les rapprochements entre entreprises.

7. les aspects territoriaux de la politique industrielle;

8. la coordination et la rationalisation des instruments financiers communautaires destinés au développement économique;

9. le rôle des entreprises publiques dans la politique industrielle de la Communauté.

Après neuf mois de travaux, le groupe a déposé son rapport qui traduisait un large degré d'accord, bien que certaines divergeances concernant principalement les marchés publics et les investissements des pays tiers n'aient pu être entièrement surmontées. Le groupe proposait la création d'un Comité permanent pour poursuivre cette concertation sur la politique industrielle. Le Comité des Représentants permanents dont l'ordre du jour a été surchargé par les négociations d'adhésion tout au long de l'année 1971 ne pourra pas faire rapport au Conseil avant le mois de mars 1972, soit un an après le dépôt du rapport des Hauts Fonctionnaires, après avoir réalisé un nouveau rapprochement des points de vue, bien qu'un désaccord subsiste quant au statut à donner au Comité permanent de politique industrielle (Comité rattaché à la fois à la Commission et au Conseil ou groupe du Conseil).

Tout en prenant une part active aux délibérations des Hauts Fonctionnaires et des Représentants permanents la Commission a poursuivi ses travaux suivant les lignes tracées dans son Memorandum mais en tenant également le plus grand compte des orientations communes qui s'étaient dégagées dans les débats du Conseil, des Hauts Fonctionnaires et des Représentants permanents, ainsi que des prises de position du Parlement européen, du Comité Economique et Social et des consultations engagées avec les organismes professionnels et syndicales.

L'état présent de la situation peut être décrit en suivant les lignes directrices du Memorandum de 1970, auxuquelles il convient d'ajouter la protection de l'environnement.

I - L'achèvement du marché unique

Deux facteurs essentiels s'opposent encore pour certains produits à l'ouverture des marchés : les entraves techniques et le comportement des acheteurs publics. L'élimination du premier n'a pas posé jusqu'ici de grands problèmes politiques, mais soulève d'innombrables questions techniques dont le règlement demande de très longs et très patients efforts. Modifier le comportement des acheteurs publics est une entreprise encore plus difficile, certains pays se servant des achats publics en tant qu'instrument de la politique industrielle, technologique ou même de développement régional.

A- La suppression des entraves techniques

Dans ce domaine, la Commission poursuit activement la mise en oeuvre du programme général approuvé par le Conseil en Mai 1969 et qui a déjà donné lieu à l'adoption de 21 directives harmonisant les règlementations nationales dans des domaines aussi divers que l'équipement des véhicules automobiles, la composition de leurs gaz d'échappement, la métrologie, les produits et substances dangereuses, l'étiquetage des produits textiles ou la fabrication du verre cristal. De nombreuses autres directives concernant les poids et mesures, les oléoducs, les engrais, les cyclo-moteurs sont en cours de préparation plus ou moins avancée. La Commission vient de proposer au Conseil de compléter le programme de 1969 en y incluant notamment les motocycles, le matériel ferroviaire , les aéronefs, le matériel scolaire, les jouets, les armes et munitions. Toutefois, la masse des questions qui doivent ainsi être réglées et la lenteur des progrès réalisés jusqu' ici nous incitent à penser qu'il conviendrait de revoir les méthodes et les procédures, notamment lorsqu'il s'agit de problèmes nouveaux susceptibles de mettre en cause le fonctionnement du Marché commun et ce, surtout avant que les Etats-membres n'aient adopté des mesures sur le plan national.

De même, le Conseil devra interpréter de manière assez large les dispositions prévues pour l'adaptation au progrès technique des directives déjà adoptées et qui, à juste titre, ne requièrent pas l'unanimité comme c'est malheureusement le cas pour l'adoption des directives elles-mêmes. Même si un tel changement de méthode implique la nécessité de compléter les dispositions du traité, on ne devrait pas reculer devant une telle conséquence.

Il ne faut en effet pas perdre de vue l'intérêt capital que l'harmonisation des réglementations techniques nationales présente pour l'industrie. L'harmonisation au niveau européen permet la production en grandes séries homogènes. Elle est aussi le seul moyen d'éviter une trop grande dépendance de normes ou de réglementations élaborées à leur gré par les pays tiers, car elle permet à la Communauté d'exercer une influence efficace sur les efforts d'harmonisation au niveau international. Ces considérations sont d'une très grande actualité pour certains secteurs, tel celui de l'automobile. On peut ainsi se demander si l'Europe ne devra pas se doter d'un office commun de la sécurité automobile.

B - L'ouverture des marchés publics

La réservation des marchés publics aux produits nationaux étant contraire aux traités, la Commission a pris en Décembre 1969 une directive sur la base de l'article 33, paragraphe 7, déterminant les mesures ou incitations de toute nature en matière de marchés publics, que les Etats-membres doivent désormais éliminer ou ne plus utiliser. Les Etats-membres ont dû rendre compte à la Commission des mesures qu'ils avaient prises pour s'y conformer. Ces communications sont en cours de réception et d'examen.

Sur la base de l'article 100, la Commission a proposé deux directives d'harmonisation de procédure de passation des marchés des administrations publiques, l'une pour les marchés de travaux, l'autre pour les marchés de fourniture. La première a déjà été adoptée par le Conseil et aura son plein effet en Juillet 1972. A compter de cette date, les marchés importants de travaux seront passés suivant des règles harmonisées. En outre, des directives visant les procédures

d'achat des entreprises chargées d'un service d'intérêt économique général devront être adoptées sur la base des articles 90 et 100 du Traité de Rome.

Jusqu'à présent les échanges intra-communautaires demeurent anormalement faibles dans les secteurs du matériel de chemin de fer, du gros équipement électromécanique ou nucléaire et du matériel de télécommunications. Ce serait une erreur de croire que ce cloisonnement serait seulement imputable à la pression plus ou moins occulte des gouvernements ou au chauvinisme de certains organismes acheteurs. Il s'explique aussi par des causes telles que les différences de normes parfois fort anciennes ou par les liens traditionnels de confiance établis avec les fournisseurs nationaux ainsi que par certaines ententes auxquelles la Commission devra s'attaquer avec vigueur.

L'ouverture réelle des marchés publics et semi-publics ne pourra être le résultat que d'actions complémentaires persévérantes et multiformes qui devront s'appuyer sur une coopération étroite entre acheteurs publics, notamment pour harmoniser normes techniques et cahiers des charges.

Aussi apparaît-il de plus en plus clairement que la Communauté doit s'engager dans une double action :

- ouvrir les marchés, car c'est la condition de la création de structures industrielles compétitives;

- aborder en commun, au plan communautaire, les problèmes régionaux, de structures industrielles et de développement technologique liés à l'évolution de ces marchés. Le recours aux moyens communautaires existants (Fonds social, Banque Européenne d'Investissements) ou à créer (fonds de développement régional) devrait favoriser la reconversion des régions ou des industries affectées par cette ouverture des marchés. D'autre part, une concertation de leurs politiques d'achat par les organismes intéressés devrait permettre de mieux atteindre les objectifs technologiques poursuivis : définition en commun des performances recherchées, élargissement des débouchés par commandes concertées ou groupées, incitation à la coopération des différentes industries de la Communauté.

Cette concertation des politiques d'achat d'intérêt public fait actuellement l'objet de discussions approfondies dans différentes instances communautaires et nationales.

A la suite d'une résolution du Conseil des Ministres des Transports, les compagnies de chemin de fer ont déjà procédé à un examen collectif de ces problèmes et envisagent de poursuivre leurs efforts de standardisation et d'achats en commun. La Commission s'emploie à promouvoir une coopération analogue entre compagnies d'électricité ou d'aviation ainsi qu'entre les administrations des Postes et Télécommunications et espère,également, dans ces secteurs, un engagement politique de la part du Conseil. Elle procède à un examen permanent de la situation et publiera prochainement un premier rapport sur les obstacles qui limitent encore le libre accès des entreprises aux marchés publics des autres Etats-membres.

II. Unification du cadre juridique, fiscal et financier et regroupement des entreprises à travers les frontières.

L'achèvement du Marché commun comporte non seulement l'élimination des derniers obstacles aux échanges, mais la réalisation complète du droit d'établissement, l'harmonisation des fiscalités, amorcée par l'adoption généralisée de la taxe à la valeur ajoutée et l'ouverture du Marché commun des capitaux, elle-même liée aux progrès vers l'union monétaire.

Dans ce domaine , la réalisation de l'Union économique et monétaire joue un rôle déterminant. C'est par elle que passe nécessairement l'harmonisation des régimes fiscaux et la libération des mouvements de capitaux à l'intérieur du Marché Commun. C'est elle qui permettra d'assurer la stabilité des taux de change sans laquelle une union douanière perd l'essentiel de son intérêt qui est d'assurer un maximum de sécurité en vue du développement de productions adaptées aux besoins d'un grand marché où s'exerce une concurrence non faussée.

Les décisions récentes prises par le Conseil doivent donc être accueillies avec satisfaction puisqu'elles marquent l'accord unanime des Etats-Membres sur des orientations et des mesures susceptibles d'apporter à l'industrie un cadre monétaire fiscal et financier mieux approprié à son développement.

Parmi les mesures plus modestes mais d'un intéret réel, il convient de mentionner les actions menées sur la base de l'article 54.3.g tendant à coordonner les garanties qui sont exigées dans les Etats-membres, des sociétés pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers. En particulier une quatrième directive a été soumise en 1971 à l'approbation du Conseil et vise la structure et le contenu des comptes annuels et du rapport de gestion, les modes d'évaluation ainsi que la publicité de ces documents, pour ce qui concerne la société anonyme et la société à responsabilité limitée. Une telle coordination constitue un pas nécessaire pour assurer l'ouverture des marchés de capitaux à l'intérieur de la Communauté.

Le Memorandum de politique industrielle avait mis en lumière l'intérêt des "restructurations" d'entreprises, en particulier, lorsque les opérations s'étendent au-delà des frontières. Les réactions auxquelles il donna lieu en ce domaine méritent que j'apporte ici quelques considérations supplémentaires.

Tout d'abord un malentendu doit être dissipé. Beaucoup d'industriels s'étonnent que la Commission s'efforce à la fois de contrôler les ententes et positions dominantes et de promouvoir la concentration.

Certains sont tentés d'y voir une contradiction qui reflèterait les conceptions différentes dont seraient animés les services chargés d'une part, de la concurrence, d'autre part de la politique industrielle.

En réalité ces deux objectifs, concentration et concurrence, loin d'être opposés, sont complémentaires. En particulier dans les secteurs de technologie avancée, l'établissement d'une concurrence qui ne soit pas faussée par des considérations de prestige national passe par la constitution de consortia transnationaux. C'est pourquoi,dans ces secteurs, une nette préférence doit être marquée en faveur de la concentration ou de la coopération trans-nationale par rapport à la concentration dans le cadre national. Certes cette dernière peut être une étape utile, en particulier dans les pays à structures industrielles plus faibles, plus dispersées. Mais elle ne devrait jamais conduire à la constitution d'une firme nationale unique, faute de quoi, le danger serait grand de voir se consolider les cloisonnements nationaux.

De même, il faut préciser que la Commission ne préconise pas uniformément la concentration. Bien au contraire, elle est convaincue qu'hors certains domaines où la technique postule la très grande dimension, les firmes de taille plus réduite conservent leurs chances. Pas plus qu'elle n'est en faveur de la centralisation, la Communauté n'est pas en elle-même un facteur de gigantisme industriel. Ce sont au contraire les firmes de dimension moyenne qui tirent et qui tireront le plus de profit de l'oeuvre communautaire, tant il est vrai que les grandes firmes s'accomodent mieux que les petites des innombrables disparités fiscales et administratives, quand elles n'y trouvent pas avantage.

Outre les aménagements qu'elle a déjà apportés à la réglementation des ententes, la Commission a proposé de nombreuses mesures en vue de faciliter les coopérations et concentrations trans-nationales - directives visant à éliminer les discriminations fiscales frappant les fusions internationales, ou aménageant le statut fiscal des sociétés mères et filiales, harmonisation du droit des sociétés,projet de statut européen des sociétés par actions.

Les obstacles fiscaux sont,de l'avis des industriels,les plus gênants en cas de fusion, de prise de participation ou de création de filiale. C'est pourquoi, en Janvier 1969, la Commission a déposé deux propositions de directive concernant le régime fiscal des fusions et le régime fiscal applicable aux sociétés mères et filiales.

En ce qui concerne le régime fiscal des fusions, l'objectif était d'éliminer la pénalisation fiscale qui frappe les fusions d'un pays à l'autre de la Communauté, pénalisation par rapport au régime fiscal des fusions entre entreprises d'un même pays. Le régime fiscal proposé qui est neutre et ne constitue pas une incitation à la concentration, prévoit que l'imposition des plus-values dégagées au moment de la fusion ne sera plus immédiate, qu'elle sera reportée au moment de la réalisation effective de ces plus-values (session des biens, liquidation..) En outre, les bénéfices de la société unifiée seront soit imposés dans le pays où ils sont réalisés, soit soumis au régime du bénéfice mondial.

Cette dernière disposition se retrouve dans la seconde directive concernant le régime fiscal applicable aux sociétés mères et filiales. Il s'agit en ce cas d'éliminer les doubles impositions qui subsistent encore dans la Communauté sur les bénéfices des sociétés communautaires plurinationales.

Ces deux propositions de directive, malgré des travaux techniques très approfondis et un large consensus des Etats-membres n'ont pu encore faire l'objet d'une décision définitive du Conseil.

Les obstacles juridiques peuvent être résumés ainsi : il n'existe pas dans la Communauté de droit des sociétés, valable dans tous les pays membres et permettant aux entreprises de déployer leur stratégie dans toute la Communauté. La Communauté est une mosaïque de droits des sociétés, qui oblige les sociétés qui veulent franchir les frontières nationales, à se familiariser avec autant de nouveaux droits que les pays dans lesquels elles s'implantent et qui rend très difficiles, voire impossibles, certaines opérations telles que les fusions. Les sociétés ont usé de palliatifs, mais ceux-ci conduisent à des constructions juridiques extrêmement complexes qui augmentent en fait le nombre des entités juridiques que l'on voulait réduire (Fokker-VWF; Agfa Gevaert). En outre, en cas d'opérations telles que la création de filiales ou de holdings communs, le choix d'un droit national pose toujours de délicats problèmes d'amour propre pour les entreprises. Il n'est pas rare de voir ces Sociétés communes s'établir dans un pays tiers (holding Fiat-Citroën en Suisse).

Aussi le travail d'harmonisation des droits des Sociétés des Etats-membres rendu nécessaire par la réalisation du droit d'établissement des sociétés (articles 54 et 58) ou par la réalisation de l'article 220 du Traité (reconnaissance mutuelle des sociétés, maintien de la personnalité juridique en cas de transfert dans un autre Etat-membre ou fusion de sociétés relevant de législations nationales différentes) a-t-il rapidement paru insuffisant pour règler certains problèmes essentiels de la vie des sociétés dans la Communauté.

La Commission a donc proposé en 1970 d'adopter non pas des droits nationaux uniformes, mais un statut communautaire unique de société anonyme européenne. L'adoption de cette proposition, fondée sur l'article 235, rencontre de très sérieux obstacles : conditions d'accès, régime fiscal, protection des tiers et droit des groupes, nominativité ou anonymat des titres, participation des travailleurs à travers le Conseil de Surveillance et le Comité d'entreprise sont parmi les problèmes les plus difficiles qui retardent l'adoption de cette proposition. Il est permis d'espérer, toutefois, que les très larges consultations engagées permettront de simplifier et d'améliorer un projet dont l'adoption suppose par ailleurs un effort de rapprochement des esprits auquel s'emploie sans relâche la Commission et qui semble donner quelques résultats.

Pour essentielle que soit l'adoption du statut de la société anonyme européenne, elle ne règle pas tous les problèmes que rencontrent les entreprises qui veulent se rapprocher. La Société Européenne ne sera accessible qu'aux sociétés anonymes d'une certaine importance. Elle n'a d'intérêt que pour des firmes disposées à réaliser entre elles une intégration complète ou pour la création de filiales communes.

Pour les coopérations moins poussées, il est envisagé de transposer au plan de la Communauté, la formule du groupement d'intérêt économique qui a connu un grand succès en France. Une proposition est actuellement en préparation qui offrirait aux coopérations de toute nature par dessus les frontières (la production en commun étant cependant exclue afin d'éviter les difficultés qui retardent l'adoption du statut européen des sociétés) un cadre juridique simple et uniforme. Cette proposition qui elle-même fait l'objet de larges consultations, pourrait être déposée prochainement.

Enfin, dans certains secteurs, la Commission a déjà soumis au Conseil en 1971, une proposition tendant à étendre la possibilité de créer des Entreprises communes (prévues dans le Traité Euratom) au champ d'application du Traité CEE. Cette proposition vise deux sortes de cas :

- la coopération, la fusion ou la création de services publics au niveau de la Communauté. Jusqu'à ce jour, la Communauté ne dispose pas de la possibilité de créer des organismes publics décentralisés autres que ceux prévus par les traités (BEI, agence d'approvisionnement d'Euratom...). Cette lacune rend très difficile la création de services publics communs, dont l'utilité a été cependant reconnue par les Ministres de la recherche scientifique à la suite des travaux du Groupe PREST (diffusion des connaissances, météorologie, informatique, télécommunications). L'adoption du statut d'entreprise commune qui offre une grande souplesse d'organisation de financement et de gestion et surtout une base juridique appropriée permettrait par exemple de créer un organe commun aux Compagnies de chemins de fer ou encore une agence pour la gestion des eaux du bassin du Rhin, sans devoir recourir à des conventions internationales dont l'entrée en vigueur exige de très longues procédures.

- les coopérations d'entreprises d'au moins deux pays de la Communauté dans le domaine de la technologie avancée ou de l'approvisionnement en matières premières et présentant un intérêt européen exceptionnel. Dans ce dernier cas, le statut d'entreprise commune, à la différence de la Société Anonyme Européenne, permettrait d'associer des entreprises autres que des sociétés anonymes.

En outre, le statut d'Entreprise commune pourrait être assorti de l'octroi d'un certain nombre d'avantages juridiques, douaniers et fiscaux. La Communauté pourrait contribuer au financement de l'Entreprise commune, par souscription au capital, subvention ou prêts. Le Conseil en déciderait à l'unanimité, cas par cas, sur proposition de la Commission, ce qui suffit à écarter tout risque d'abus. Il ne saurait être question en effet d'envisager de donner des avantages discriminatoires à des entreprises communes qui exerceraient leur activité dans un secteur concurrentiel.

La question de l'octroi d'avantages ou d'incitations supplémentaires pour encourager la coopération par dessus les frontières a fait l'objet de larges discussions dans la Communauté. Fallait-il prévoir un régime fiscal privilégié

ou des prêts bonifiés pour ce type d'opération. Fallait-il créer un IRC (1) européen? Aucune de ces suggestions n'a été jusqu'à présent retenue par la Commission. Elle a seulement demandé à la Banque Européenne d'Investissements de porter une attention accrue aux projets résultant de coopération entre entreprises d'Etats-membres différents.

De plus, tous les Etats-membres ont estimé nécessaire que soit étudiée la possibilité de créer un bureau de rapprochement des entreprises au niveau de la Communauté. Ce bureau, qui pourrait être un service rattaché à la Commission ou émaner des organisations professionnelles intéressées, aurait pour tâche de répondre aux demandes d'information des entreprises désireuses de procéder à des coopérations multinationales, et de mettre en contact, de manière neutre, les offres et les demandes de coopération dont il aurait été saisi. Une décision sur la création de ce bureau devrait intervenir prochainement.

Le bilan des actions de la Communauté pour favoriser le rapprochement des entreprises ne peut être considéré comme satisfaisant à ce jour. Les organismes financiers privés ont incontestablement fait preuve d'un plus grand dynamisme en ce domaine. De même les industriels dont dépend la conduite de ces opérations ont multiplié les initiatives. Mais les règlementations communautaires dans le domaine fiscal ou juridique qui auraient permis les progrès décisifs dans l'interpénétration des structures industrielles, sont toujours en suspens. De plus en plus il apparaît que l'harmonisation fiscale et l'élaboration d'un droit européen des sociétés progresseront difficilement si la Communauté ne réalise pas des progrès substantiels dans la voie de l'union politique.

III. L'organisation des mutations et adaptations

La Commission n'a cessé de souligner la nécessité pour le développement économique d'une évolution et d'une modernisation permanentes de l'appareil industriel. Elle est consciente de la gravité des problèmes économiques, sociaux et régionaux que

---

(1) Industrial Reorganisation Corporation britannique, supprimé en 1971.

peuvent poser ces mutations. Dans son memorandum de 1970, la Commission avait insisté sur un certain nombre d'actions qui lui paraissait déterminantes pour préparer et faciliter ces mutations : prévisions, en particulier quant aux perspectives d'emploi, actions sectorielles, politiques sociale et régionale sont les plus importantes.

En matière de prévisions globales et surtout sectorielles, peu de progrès ont été accomplis dans la Communauté au cours des dernières années. L'insuffisance et la disparité des statistiques dans nos pays sont une des causes principales de cette situation. L'amélioration du cadre statistique et des méthodes de prévision demeurent une tâche urgente pour les instituts et offices compétents de la Communauté. La Commission a poursuivi l'élaboration des prévisions qui lui incombaient en vertu des Traités Européens : en 1971 les objectifs généraux Acier 1971-1975 ont été adoptés. L'élaboration du deuxième programme indicatif d'Euratom (1975-1980) sera achevée en 1972.

Il est difficile, dans le cadre de ce rapport, de donner un aperçu, même sommaire, de toutes les actions sectorielles poursuivies par la Commission en liaison étroite avec les milieux professionnels intéressés. Il suffit de rappeler que ces travaux ont un double objectif : améliorer la coordination des politiques sectorielles nationales et gérer à bon escient les instruments prévus dans les traités.

Dans les secteurs où se posent des problèmes de mutation ou de promotion, la Commission a été conduite au cours des dernières années à entreprendre des analyses approfondies et à proposer au Conseil des Ministres des orientations communes : tel a été le cas pour la construction navale, le papier, l'industrie électromécanique, le textile, la machine-outils à commande numérique. De telles orientations sont en préparation pour les métaux non ferreux, l'électronique et l'aéronautique.

Les traités européens comportent tous une série de dispositions ou d'instruments qui ont influence plus ou moins directe sur le développement des secteurs industriels : régulation du marché, politique d'approvisionnement, instruments financiers, dispositions de politique commerciale, contrôle des aides

nationales sont les plus importants. Leur mise en oeuvre, en particulier en matière de politique commerciale, a donné lieu à une étroite concertation avec les milieux industriels et syndicaux sur les objectifs à atteindre et sur les modalités nécessaires pour y parvenir. Je pense qu'il est également utile de rappeler que dans ses décisions concernant les aides sectorielles la Commission s'est inspirée de quatre principes :

- les aides doivent être sélectives et n'être accordées qu'à des entreprises ou des productions qui ont un avenir et pourront affronter à terme la concurrence;
- elles doivent être temporaires et dégressives de manière à ne pas perpétuer une situation artificielle Elles doivent stimuler le dynamisme des agents économiques;
- elles doivent être aussi transparentes que possible pour que les entreprises puissent les connaître et les apprécier facilement et pour que leurs coûts et leurs résultats puissent être mesurés;
- enfin elles doivent être bien adaptées aux objectifs poursuivis et affecter le moins possible la concurrence intracommunautaire et les échanges.

La transformation en cours des structures industrielles entraîne des mutations très importantes dans les conditions d'emploi de la main-d'oeuvre.Les progrès de productivité li-

bèrent des travailleurs par centaines de mille dans certains secteurs, tandis que des emplois nouveaux sont créés dans d'autres secteurs. Globalement, l'Europe des Six a plutôt souffert d'une pénurie que d'une pléthore de main-d'oeuvre jusqu'en 1971 et le ralentissement actuel ne parait pas de nature à modifier durablement cette situation. Mais, par suite de la mobilité professionnelle encore insuffisante de la main-d'oeuvre et d'une localisation inadaptée des investissements, des problèmes d'emplois douloureux sont apparus dans certaines zones minières ou de vieille industrialisation, tandis que les régions sous-industrialisées de la Communauté, notamment le Sud de l'Italie et l'Ouest de la France, ne bénéficiaient que très insuffisamment de l'expansion générale. De pareils déséquilibres qui ont contraint de nombreux travailleurs à quitter leur région d'origine ne comportent pas seulement de graves inconvénients sociaux. Ils freinent également le développement industriel de la Communauté. Ces mutations sont appelées à se poursuivre. La Communauté devra les préparer et rechercher à l'avance des solutions qui soient conformes tout à la fois aux besoins des hommes et aux nécessités du progrès industriel, beaucoup moins contradictoires qu'on ne l'imagine parfois.

C'est pourquoi, la création d'un Comité permanent de l'Emploi et la réforme du Fonds Social Européen décidés par le Conseil en 1971, sont deux décisions communautaires très importantes du point de vue de la politique industrielle. Le nouveau Fonds Social disposera au cours des prochaines années de sommes accrues qui atteindront, selon les estimations de la Commission, 250 millions d'unités de compte par an à partir de 1975 contre 55 actuellement ; il devrait être ainsi en mesure de promouvoir la formation professionnelle et le reclassement des travailleurs et par là-même de faciliter les mutations indispensables ainsi que l'a fait la CECA, avec un grand succès, dans les industries du charbon et de l'acier.

Son action devrait être accompagnée par une politique régionale intense réclamée non seulement par l'Italie, mais aussi par la

Grande-Bretagne, la Norvège et l'Irlande. La Commission a proposé que le budget communautaire contribue à encourager le développement régional par l'intervention du FEOGA et par des bonifications d'intérêt qui complèteraient utilement l'action déjà importante de la Banque Européenne d'Investissement. Une décision du Conseil vient d'intervenir en ce qui concerne la nouvelle vocation régionale du FEOGA.

Accentuer au maximum la mobilité professionnelle des travailleurs tout en encourageant la création d'emplois là où la main-d'oeuvre est disponible, afin de limiter autant que possible la mobilité géographique, tels sont les objectifs communs des politiques industrielle, sociale et régionale qu'entend promouvoir la Commission dans une conception d'ensemble prenant en considération l'aspiration fondamentale des travailleurs européens à trouver un emploi dans leur région d'origine.

Ces réflexions sur les mutations de l'économie industrielle de nos pays sont l'occasion d'évoquer certaines questions qui ont déjà donné lieu à des réflexions approfondies dans les institutions communautaires.

La première a trait aux investissements étrangers. Ces investissements, surtout lorsqu'ils ont pour objet la création de nouvelles activités, sont une contribution utile à l'expansion industrielle de la Communauté. L'attrait qu'ils peuvent présenter pour le développement régional ou technologique a incité les Gouvernements à leur ménager des conditions d'accueil souvent très favorables. Ces avantages doivent cependant demeurer dans des limites qui garantissent une concurrence loyale entre investissements des entreprises communautaires et investissements étrangers et ne pas créer de discrimination au détriment des entreprises communautaires. De même, ces investissements qui sont souvent le fait de très grandes entreprises ne doivent pas comporter d'abus de position dominante.

L'importance du rôle des entreprises publiques dans la modernisation de l'appareil industriel et dans le développement régional n'est plus à démontrer. Leur poids varie d'un Etat

membre à l'autre. Mais dans tous, leur contribution a une heureuse évolution de l'industrie de la Communauté peut être décisif. Dans les fréquents échanges de vue qu'elle poursuit avec ces entreprises, la Commission veille à ce que leur mission qui est de servir l'intérêt général, s'inscrive bien dans les objectifs de la Communauté. En outre, lorsque leur activité se situe dans le secteur concurrentiel, la Commission doit s'assurer que ces entreprises ne bénéficiaient d'aucun avantage particulier.

Dans une économie industrielle en pleine mutation, il est légitime de se pencher sur les difficultés particulières qu'engendre cette évolution pour les petites et moyennes entreprises. Pas plus que les grandes, les entreprises de dimension plus limitée ne peuvent échapper aux nécessités de restructuration, de reconversion et d'évolution de leur taille et de leurs productions. Parfois moins bien préparées ou moins bien armées que les grandes unités industrielles pour affronter ces changements, les petites et moyennes entreprises peuvent avoir besoin d'un certain concours de la puissance publique, concours d'autant plus légitime que ces entreprises sont une composante essentielle du secteur industriel. Dans de nombreuses activités, leur apport à l'économie est irremplaçable. Leur rôle dans le processus d'innovation est capital. Aussi la Communauté, en exécution de son deuxième programme de politique économique a moyen terme, poursuit-elle l'examen d'actions en matière de coopération, de financement et d'assistance technique et de gestion en faveur de ces entreprises.

Enfin, il n'est possible d'évoquer les problèmes de mutation et de modernisation sans s'arrêter un instant sur la question du management. La Communauté accusait un certain retard en ce domaine que seule une coordination des efforts en cours dans les différents pays européens paraissait susceptible de combler rapidement. Tel était le sens de la prise de position de la Commission dans son memorandum de politique industrielle, en faveur d'une Fondation Européenne de gestion et de formation.

Plusieurs initiatives récentes ont répondu à ces préoccupations. En 1971, a été créée la Fondation Européenne pour le Management qui regroupe les divers instituts et organes de coordination existant dans les pays européens en ce domaine. La Fondation a pour mission d'améliorer la qualité de l'enseignement et de la recherche en management en tenant compte du contexte économique, social et culturel de l'Europe.

La Fondation doit en particulier apporter son aide au développement des instituts d'enseignement et de recherche dans les pays européens, au développement de la formation des enseignants et des chercheurs en matière de gestion, à l'intensification des contacts entre enseignants et chercheurs d'une part et entreprises et administrations de l'autre, enfin à l'évaluation des besoins et à la définition des moyens pour y répondre.

En outre, récemment a été créé à Bruxelles, l'Institut Européen de Recherches et d'Etudes Supérieures en Management, qui a pour mission d'assurer, sur une base multinationale, la formation de professeurs européens d'un haut niveau scientifique.

Avec l'Institut pour le Management de la Technologie, créé à Milan par un certain nombre de pays membres de l'OCDE, et l'Institut International pour le Management de Berlin, également international, dont l'activité porte sur la recherche dans le management, l'Europe dispose désormais de moyens renforcés pour la formation de ses cadres en ce domaine.

IV. La politique scientifique et technologique

Au début de l'année 1972, une politique scientifique et technologique de la Communauté n'est encore qu'un espoir. Les graves difficultés de l'Euratom et les résultats trop limités des groupes PREST et COST pourraient inciter au scepticisme. La nécessité d'une politique communautaire d'ensemble en ces domaines n'est que plus évidente. Cette politique commune ne signifie pas nécessairement action commune ou financée par la Communauté. Une politique commune s'impose avant tout pour définir les objectifs économiques, sociaux, politiques, voire militaires de la recherche pour faire l'inventaire des moyens disponibles en hommes, en laboratoires et en argent

pour fixer des priorités et pour définir les instruments appropriés. Il convient de distinguer les recherches fondamentales ou de base pour lesquelles la coordination est parfois inutile, parfois souhaitable, parfois indispensable (grands instruments), le développement technologique et industriel qui doit laisser sa place à la concurrence et répondre aux besoins du marché. A ce niveau politiques scientifique, technologique et industrielle sont si étroitement mêlées qu'il n'est pas possible de réellement coordonner ou conduire en commun l'une sans un minimum d'accord ou de coopération dans les autres. Après de laborieux efforts de réorganisation interne et de consultation extérieure, la Commission s'apprête à tirer les leçons du passé (échecs et succès d'Euratom et des Groupes PREST et COST) et à soumettre au Conseil de nouvelles propositions qui, si elles sont acceptées, fourniront les bases d'une stratégie européenne commune de développement scientifique et technologique.

On se bornera ici à en résumer les aspects qui présentent un rapport direct avec la politique industrielle.

Le premier aspect concerne la définition des finalités et les objectifs des efforts scientifiques et technologiques. Seul un effort de définition, dont il ne faut d'ailleurs pas sous-estimer la difficulté, peut permettre la conduite d'une politique et en particulier les arbitrages qu'impose l'excès des projets par rapport aux ressources disponibles. Même les nations les plus riches, comme les Etats-Unis, sont obligées de procéder à de tels arbitrages. La définition en commun d'objectifs communautaires au moins dans certains domaines paraît le point de départ nécessaire d'une politique scientifique et technologique de la Communauté. Ce n'est que si les choix sont formulés en commun que l'on pourra se mettre d'accord sur le partage des tâches et sur les coopérations. Pour définir ces finalités et ces objectifs, la Commission a proposé de constituer une enceinte permanente de réflexions et de suggestions, un Comité Européen de la Recherche-Développement, composé d'experts indépendants de très haut niveau dont la tâche serait d'éclairer la Commission et le Conseil sur le choix des objectifs et des priorités.

Le second aspect concerne la mise en oeuvre d'une politique commune de la recherche au niveau communautaire : confrontation et coordination des programmes de recherche nationaux devant conduire à une meilleure répartition des tâches et à des actions

concertées, développement de programmes de recherche communs, éventuellement soutenus par une Fondation Européenne des Sciences, création en commun de grands instruments de recherche, échanges de connaissances et de chercheurs seraient les instruments essentiels de cette politique dont les premisses avaient été esquissées et proposées par le Groupe PREST, mais qui n'ont pas encore été expérimentées.

Les actions de promition technologique sont un troisième aspect. De telles actions sont-elles nécessaires et efficaces ? La concurrence et le dynamisme industriel ne sont-ils pas les meilleurs moteurs de l'innovation? Quelle que soit la véhémence du débat sur ce point, tous les Etats industriels et en particulier les Etats membres, n'en interviennent pas moins pour soutenir un certain nombre de développements de leur industrie dans la grande technologie (atome, aviation, informatique) et dans la petite (industries alimentaire, textile, mécanique etc...). Les moyens utilisés au plan national ne devraient-ils pas être utilisés au plan communautaire pour les opérations de coopération? Et même ces moyens ne seraient-ils pas plus efficaces, s'ils étaient mis en commun pour l'ensemble de la Communauté, plutôt qu'éparpillés dans des actions nationales? Une des difficultés de la réponse à ces différentes questions vient de ce que la promotion technologique pour être efficace ne peut être limitée au soutien de la Recherche-Développement, mais doit aussi porter sur le marché qu'il faut dans certains cas stimuler ou même créer, et sur les structures industrielles qui doivent généralement être renforcées pour pouvoir exploiter l'innovation. En d'autres termes, le développement aéronautique américain vient davantage de la demande militaire et civile, et de l'existence de BOEING que des aides accordées à un projet de développement aéronautique spécifique. C'est pourquoi, la Commission a insisté auprès des gouvernements pour qu'une action soit développée aux trois niveaux du développement, du marché et des structures industrielles.

Au niveau du développement, la Commission a recommandé la recherche systématique de coopérations intracommunautaires financées ou non par la Communauté. Pour la grande technologie, des accords intergouvernementaux paraissent mieux à même actuellement de résoudre les difficiles problèmes financiers, technologiques et parfois politiques que pose la conduite de très grands projets. En revanche, pour la moyenne technologie qui ne soulève pas les mêmes problèmes, et pour laquelle l'action concertée se révèle très décevante, la Commission a suggéré la création de contrats communautaires de développement industriel qui viendraient soutenir partiellement par des subventions remboursables en cas de succès, les opérations de coopération technologique entre entreprises d'Etats-membres différents. Ces projets pourraient se situer dans des domaines d'intérêt public général (lutte contre les nuisances, santé, transport) ou concerner la mise au point de produits ou de procédés de production nouveaux. Dans ce dernier cas, l'initiative reviendrait aux industriels. L'octroi de ces aides qui viendraient combler une lacune particulièrement regrettable devrait être subordonné à une procédure souple et rapide. Parmi les critères à prendre en considération, devrait figurer la contribution des projets à la création ultérieure d'emplois dans les régions connaissant des difficultés particulières. Une proposition formelle devrait être déposée prochainement sur ce point par la Commission.

Au niveau du marché, la Commission rejoignant une suggestion du Gouvernement français a proposé une concertation des politiques d'achats publics ou quasi-publics pour mettre un terme au cloisonnement technique des marchés à l'intérieur de la Communauté et encourager la pénétration des nouveaux produits (télécommunications, informatique, aéronautique, équipements d'infrastructure, etc.). Cette suggestion est en cours d'examen.

Les différentes actions qui viennent d'être évoquées devraient favoriser le rapprochement des entreprises et les restructurations nécessaires. La mise en place d'instruments juridiques appropriés devrait s'accompagner d'une évolution de l'attitude des gouvernements qui devraient accepter un degré

croissant d'interdépendance mutuelle dans la technologie avancée. Ainsi la concurrence politique ou de prestige céderait-elle le pas à la concurrence technique et économique.

Enfin, quatrième aspect, la coopération entre certains services publics nationaux ou la création de services publics communs dans la Communauté pourrait représenter un élément essentiel d'une politique scientifique et technologique commune et permettre la satisfaction de besoins nouveaux aux moindres frais.

L'extension du statut d'entreprise commune Euratom, dont il a été question plus haut permettrait la création de tels services communs.

Dans ces différents domaines, l'élargissement de la Communauté devrait apporter une impulsion décisive. Les liens technologiques qui existent déjà ou sont en cours de création entre anciens et nouveaux membres constituent le meilleur gage de la coopération scientifique et technologique au sein de la Communauté à dix.

V. L'environnement

Le 22 juillet 1971, la Commission adoptait une Première Communication sur la politique de la Communauté en matière d'environnement. Elle soulignait dans ce document que la lutte contre la dégradation de la nature et des milieux de vie devait figurer désormais parmi les objectifs économiques et sociaux de la Communauté. Elle constatait en outre que les dispositions prises par les Etats-membres dans ce domaine pourraient avoir des conséquences très sérieuses sur le fonctionnement du Marché commun et sur l'unité de l'espace économique européen. Après avoir rappelé les activités déjà exercées par les Communautés en vue de protéger et d'améliorer l'environnement, la Commission proposait un certain nombre d'actions nouvelles qu'il conviendrait de mettre en oeuvre le plus rapidement possible.

Cette première communication a été suivie d'un plan d'action des Communautés européennes en matière d'environnement que la Commission vient de proposer au Conseil des Ministres.

Ce plan prévoit en premier lieu d'établir un cadre commun d'évaluation, d'action et, le cas échéant, de réglementation auquel la Communauté, les Etats-membres et les collectivités locales puissent se référer. Pour cela, il est proposé d'établir une base objective d'évaluation des risques résultant de la pollution sur la santé humaine et sur l'environnement, d'instituer des normes salutaires communes et de définir des objectifs communs de qualité de l'environnement.

Les conséquences de l'application de ces normes et objectifs sur les sources de pollution (produits et activités économiques) et les mesures particulières à prendre dans certaines zones d'intérêt commun et à l'égard de certains poluants devraient être décidées en commun. En particulier, la création d'une Agence européenne pour le bassin du Rhin qui pourrait bénéficier du statut d'entreprise commune est recommandé par la Commission.

En second lieu, pour concilier les initiatives nationales et la bonne marche des travaux entrepris au niveau communautaire la Commission propose d'instaurer une procédure d'information mutuelle en vue de l'extension éventuelle à l'ensemble de la Communauté des mesures d'urgence en matière d'environnement.

En troisième lieu, pour permettre à la Communauté de participer activement aux travaux des organisations internationales en matière d'environnement et de faire en sorte qu'il soit tenu compte dans ces travaux des spécificités européennes, la Commission propose que les Etats-membres se concertent et mènent une action commune en matière d'environnement dans le cadre de ces organisations.

Enfin, la Commission propose une série d'actions pour développer les connaissances scientifiques et techniques dans le domaine de la protection de l'environnement et améliorer le traitement et la diffusion de ces connaissances dans la Communauté.

Telles sont, trop brièvement évoquées, les mesures indispensables que la Communauté devrait adopter si elle entend mener une politique de l'environnement à la fois cohérente et dynamique. Il n'est pas question, et la Commission

ne le propose pas, de transférer au niveau de la Communauté l'ensemble des politiques et des actions que les Etats-membres ont déjà adoptées ou vont adopter. Mais dans une union économique il paraît nécessaire de disposer d'une base commune de réglementations, au moins dans certains secteurs ou pour certains produits, pour assurer une protection plus efficace des hommes et de la nautre et pour éviter l'apparition de nouvelles entraves techniques et la création de distorsions de concurrence.

VI. L'extension de la solidarité communautaire dans les relations avec avec les pays tiers

Depuis la présentation du Memorandum de politique industrielle, les négociations en vue de l'adhésion à la Communauté de quatre nouveaux membres ont heureusement abouti. Ainsi élargie la Communauté consolide sa position de première puissance commerciale du monde. Ses responsabilités à l'égard de ses partenaires industrialisés, des pays à commerce d'état et surtout à l'égard des pays en voie de déveoppement n'en sont que plus grandes encore alors que, parallèlement, la difficulté d'adopter des attitudes communes sur les différents problèmes croît avec le nombre des Etats-membres et la diversité de leurs problèmes économiques.

Au cours des derniers mois, les événements économiques et monétaires qui ont secoué le monde ont permis à la Communauté, malgré des difficultés momentanées, de prouver qu'elle avait atteint la maturité nécessaire pour remplir une telle tâche en tenant pleinement compte de l'intérêt général. En effet, le risque d'une escalade protectionniste était grand. Il le demeure d'ailleurs. Un tel retour en arrière serait hautement préjudiciable aux économies des pays industrialisés. Il aurait de graves conséquences dans les pays en voie de développement. Dans de telles circonstances, la Communauté a résisté à la tentation de prendre, voire d'envisager, des mesures de rétorsion. Elle a, au contraire, accepté certaines concessions sans contrepartie, en tenant compte des difficultés dans lesquelles se trouvent les Etats-Unis. Se faisant, elle a joué le rôle stabilisateur qu'on pourvait attendre d'elle.

Cette orientation va d'ailleurs bientot se voir confirmée par l'accession aux accords d'association d'une série d'Etats liés auparavant à certains des pays candidats.

Dans le même esprit, la Communauté négocie avec les pays membres de l'A.E.L.E., non candidats,afin de parvenir à des accords qui ne portent pas préjudice à leurs économies et renforcent les liens commerciaux qui les unissent à la Communauté, en dépit de l'absence de politiques économiques communes.

Cependant, la solidarité des Six, puis des Dix, devra se manifester non seulement dans les négociations multilatérales et bilatérales de 1973, dans le cadre du GATT, mais aussi dans celui de la Conférence sur la Sécurité et la coopération en Europe. Il conviendra en particulier de convaincre l'Union Soviétique qu'elle a intérêt à reconnaître l'existence de la Communauté et à coopérer avec elle, sans pour autant que celle-ci apporte la moindre caution au protectorat politico-économique qui persiste à l'est de l'Europe.

Il faudra aussi examiner s'il ne serait pas souhaitable de remplacer les accords dits d'auto-limitation apparus dans certains secteurs par un code de bonne conduite qui contribuerait à atténuer les oscillations conjoncturelles tout en présentant moins de risques d'entraves aux échanges internationaux. De telles dispositions seraient particulièrement utiles dans le secteur de l'acier, dont le marché subit des retournements conjoncturels d'une ampleur dommageable, non seulement aux entreprises sidérurgiques, mais à l'ensemble de l'économie.

La mise en oeuvre d'une politique commerciale commune ne peut ignorer les problèmes posés par le développement des sociétés multinationales. L'activité de ces sociétés a beaucoup contribué aux progrès et à l'expansion de l'économie communautaire. Toutefois la Commission, tout en veillant à prévenir tout abus de position dominante, a mis à l'étude les mesures qu'il conviendrait d'envisager, le cas échéant, afin de s'assurer que le comportement de ces Sociétés demeure conforme aux intérêts fondamentaux de la Communauté.

Par ailleurs, la Commission veille à ce que les entreprises communautaires disposent dans les pays tiers de facilités analogues pour leurs investissements.

La récente crise monétaire et le déficit persistant de la balance des paiements des Etats-Unis ont donné une **acuité** nouvelle au problème des investissements étrangers. Il peut paraître anormal que la Communauté détienne des montants considérables de dollars inconvertibles, alors que dans le même temps les sociétés américaines continuent à investir en Europe, tandis que les sociétés de la Communauté investissent beaucoup moins aux Etats-Unis. Parmi les critiques que suscite cette situation, celles des syndicats américains ne sont pas les moins vives.

Si cette situation devait se maintenir, elle ne manquerait pas de conduire à des mesures de contrôle d'une part, de protectionnisme de l'autre. Aussi convient-il d'espérer que des mesures pourront être prises de part et d'autre de l'Atlantique afin que, en partie au moins, les balances dollars s'investissent en Amérique et contribuent ainsi au rétablissement d'un équilibre mutuellement désirable.

Un problème plus limité prend également des proportions qui ne peuvent manquer de préoccuper, celui des crédits à l'exportation.

Partout en dépit des efforts de l'Union de Berne, du groupe de coordination communautaire et de l'OCDE, les durées des crédits et les décotes de taux d'intérêt consenties ne cessent de croître. Une telle situation n'est désirable ni pour les pays importateurs, qui s'endettent progressivement à un point tel qu'ils devront à l'avenir supporter des remboursements au-dessus de leurs possibilités, ni pour les pays exportateurs qui, finalement, doivent se payer à eux-mêmes ce qu'ils produisent et livrent à d'autres.

Le problème se pose évidemment en termes différents selon qu'il s'agit d'exportation à destination d'autres pays industrialisés, de pays à commerce d'Etat ou de pays en voie de développement.

Pour celles à destination des pays en voie de développement, le problème est particulièrement ardu, du fait que la notion d'aide se juxtapose d'une manière qu'il n'est pas toujours aisé de définir, à celle de transaction commerciale. Ceci explique que, dans la Communauté comme dans les enceintes plus larges, les travaux visant à établir des règles claires et acceptées par tous soient particulièrement laborieux.

Par contre, en matière de crédits à l'exportation vers les pays développés et vers les pays à commerce d'Etat, les problèmes sont relativement plus simples. Outre les accords à promouvoir dans le cadre de l'OCDE, il convient dans la perspective de la conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, d'adopter une attitude commune au niveau des Dix. C'est dans cette optique que la Commission prépare un projet de règlement qui pourrait être prochainement soumis à l'adoption du Conseil.

En matière d'harmonisation des procédures d'assurance - crédit, les deux polices portant sur les crédits fournisseurs à moyen et long terme, relatives l'une aux acheteurs privés, l'autre aux acheteurs publics, ont été adoptées par le Conseil en 1970. Cependant leur mise en vigueur était subordonnée au règlement de plusieurs problèmes connexes, soit l'adoption d'une police commune pour les crédits acheteurs, d'un système commun de primes et de régimes communs de garanties de prix et de change. La Commission a fait des propositions notamment sur les deux derniers points au cours de l'été 1971. Toutefois l'examen auquel procèdent les différentes instances du Conseil montrent que, sur certains d'entre eux, la garantie de prix notamment, il sera difficile de parvenir rapidement à un accord Aussi, la Commission vient-elle de prendre récemment une directive visant à amender les conditions de mise en vigueur des deux polices adoptées par le Conseil en 1970, afin d'en permettre l'application cette année encore.

Enfin, en ce qui concerne la recherche, les travaux des groupes PREST et COST vont permettre la mise en oeuvre de certaines coopérations internationales suivant la conception dite de l'Europe à la carte. Si une telle méthode peut être

acceptée au titre d'une première étape, il ne faut pas se dissimuler qu'elle est exclusive de toute solidarité communautaire organisée. Elle n'a donc de sens que si elle ouvre la voie à l'élaboration d'une stratégie globale.

CONCLUSION

Au total, le passage en revue de l'ensemble du problème de la politique industrielle communautaire laisse une impression nuancée. Si l'on incline à l'optimisme, on soulignera les progrès accomplis dans l'abolition des entraves aux échanges , l'ouverture imminente des marchés de travaux, la multiplication des rapprochements transnationaux, les premiers accords dans le domaine de la recherche et la tendance à constituer des services technologiques européens, la création de la Fondation Européenne du Management et celle des Instituts de Bruxelles et de Milan, l'accueil favorable réservé aux propositions de la Commission en matière d'environnement. Si l'on est d'humeur plus sombre on déplorera la lenteur des procédures du Conseil, le nombre des propositions qui demeurent à son ordre du jour sans décision, la tendance de certains Etats-membres à contester le rôle d'initiative et de coordination de la Commission, l'extrême lenteur des travaux dans le domaine scientifique et technologique et leur poursuite dans un cadre extra-communautaire beaucoup trop vaste, l'absence de solidarité effective des Etats-membres à l'égard des pays tiers dans de nombreux domaines.

Peut-être l'élément le plus réconfortant doit-il être trouvé dans l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence des Chefs d'Etat et des Gouvernements, prévue pour Octobre de la politique industrielle et technologique et du renforcement institutionnel de la Communauté. On notera aussi avec satisfaction le grand intérêt manifesté par les futurs Etats-membres et plus particulièrement par la Grande-Bretagne pour cet aspect des activités communautaires.

Le moment était donc bien choisi pour dresser un premier bilan, tout en traçant certaines perspectives.

Si l'on s'interroge sur l'avenir de la politique industrielle, on doit constater d'abord qu'après vingt années d'efforts de la CECA, puis de la CEE et de l'EURATOM pour développer la croissance industrielle, la prospérité économique et le bien-être social apprécié en termes de revenus, avec un succès qui a dépassé toutes les attentes, d'immenses problèmes dont dépend non seulement le bonheur des européens, mais dans une certaine mesure l'avenir de notre civilisation demeurent sans solution.

La nouvelle période qui s'ouvre avec l'accession des nouveaux membres devra être marquée par un grand effort en vue de prévenir un divorce menaçant entre Industrie et Société comme d'ailleurs entre les générations. Mettre l'industrie au service des hommes, voilà bien le Défi européen. Seule aujourd'hui l'Europe d'occident peut montrer la voie à un monde plus que jamais assailli par le doute. Parce qu'elle a pu réserver une liberté que lui envie l'Europe de l'est, tout en demeurant moins atteinte par les fléaux sociaux de l'ère post-industrielle qui frappent les Etats-Unis et le Japon, mais aussi parce qu'elle a su nouer avec l'Afrique des liens d'amitié et d'étroite coopération, enfin parce que ses premiers pas vers l'unité lui ont donné un dynamisme neuf, l'Europe d'occident paraît être en mesure de contribuer à un progrès pacifique, raisonnable et ordonné dans son intérêt comme dans celui des autres peuples.

Encore convient-il que les grandes forces sociales représentées dans cette conférence prennent véritablement **conscience** des nouvelles chances de l'Europe et de ses nouvelles responsabilités.

Réconcilier l'Industrie et la Société, cela veut dire d'abord délivrer le travailleur industriel des malédictions qui pèsent encore sur lui, non plus la misère matérielle, encore qu'elle n'ait pas entièrement disparu, mais la misère morale qu'engendrent la monotonie des tâches, l'accélération des cadences, le travail à la chaîne, l'incommodité des transports, les nuisances urbaines et par dessus tout le manque de considération.

Cela veut dire donner du travail aux hommes là où ils sont nés et où ont vécu leurs ancêtres. L'Europe ne doit devenir ni un Far West de déracinés, ni un melting pot où se noieraient les particularités nationales et régionales.

Cela veut dire une économie orientée davantage vers la satisfaction des aspirations humaines fondamentales, confort et sécurité du foyer, villes habitables et belles, nature accessible et protégée, culture diffusée et non dévoyée par le snobisme où "l'élitisme".

Cela veut dire une Europe à l'économie ouverte sur le monde mais gardant la maîtrise de son orientation et fondant son influence non seulement sur un héritage culturel incomparable mais aussi sur l'efficacité de son appareil productif et de ses institutions.

Cela veut dire enfin, une Europe comptant d'abord sur ses propres capacités et mettant sa nouvelle puissance au service d'une répartition plus équitable des richesses, du rapprochement des peuples et de l'organisation de la paix.

Tels sont les thèmes de la conférence qui s'ouvre aujourd'hui à Venise, telles sont les tâches qui attendent la Communauté.

ANNEXES AU RAPPORT N° 1

ETAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX EN MATIERE DE POLITIQUE INDUSTRIELLE DANS LA COMMUNAUTE

ECHANGES INTRA ET EXTRA COMMUNAUTAIRES 1958 / 1969

	EXPORTATIONS						IMPORTATIONS (en Mio $)					
	1958			1969			1958			1969		
Pays	Total	Intra	Extra	Total	Intra	Extra	Total	Intra	Extra	Total	Intra	Extra
Allemagne	8.807	2.406	6.401	29.052	11.571	17.481	7.361	1.896	5.465	24.926	10.862	14.064
France	5.121	1.136	3.985	14.880	7.118	7.762	5.609	1.227	4.382	17.222	8.690	8.532
Italie	2.577	608	1.969	11.729	4.938	6.791	3.216	687	2.529	12.450	4.818	7.632
Pays-Bas	3.217	1.337	1.880	9.965	5.992	3.973	3.625	1.518	2.107	10.991	6.250	4.741
Belgique Luxembourg	3.053	1.377	1.676	10.069	6.795	3.274	3.136	1.462	1.674	9.984	5.732	4.252
C.E.E.	22.775	6.864	15.911	75.696	36.460	39.236	22.946	6.790	16.156	75.572	36.330	39.242
Gde Bretagne	9.276	1.286	7.990	16.894	3.366	13.528	10.488	1.492	8.996	19.956	3.839	16.117
Danemark	1.267	395	872	2.958	681	2.277	1.359	484	875	3.800	1.275	18.642
Norvège	743	202	541	2.203	561	1.642	1.309	463	846	2.943	792	2.151
U.S.A.	17.751	2.428	15.323	37.444	6.669	30.775	13.208	1.657	11.551	36.052	5.800	30.252
Japon	2.687	124	2.763	15.990	968	15.022	3.033	149	2.884	15.024	821	14.203

Source : O.S.C.E. Statistiques de base de la C.E.E.

Valeur ajoutée brute au coût des facteurs de l'industrie manufacturière

	Année 1969				Année 1970			
	Valeur ajoutée brute au coût des facteurs		Emploi total (1000)	V.A. cf. par personne occupée $	Valeur ajoutée brute au coût des facteurs		Emploi total (1000)	V.A. cf. par personne occupée $
	en monnaie nationale	en Mio $			en monnaie nationale	en Mio $		
Allemagne (RF)	211,03 Mrd DM	53.531	10.822	5.248	249,87 Mrd DM	67.173	10.511	6.391
France	.	.	.	.	.	.	.	.
Italie	12.746 Mrd Lit	20.394	5.802	3.515	14.901 Mrd Lit	23.842	5.957	4.002
Pays-Bas	.	.	1.308	.	.	.	1.318	.
Belgique (1)	304,6 Mrd Fb	6.022	1.205	5.056	341,7 Mrd Fb	6.834	1.232	5.547
Luxembourg	18.431 Mio Flbg	369	.	.	.	.	.	.
Royaume-Uni	13.220 Mio £	31.728	9.065	3.500	14.551 Mio £	34.922	9.053	3.858
Etats-Unis	237,3 Mrd $	237.300	20.577	11.532	234,2 Mrd $	234.200	19.741	11.864
Japon	.	.	.	.	.	.	.	.
Irlande	.	.	.	.	.	.	.	.
Norvège	17.331 Mio Nkr	2.426	3.389	6.237	19.630 Mio Nkr	2.748	400	6.870
Danemark (2)	28.375 Mio Dkr	3.783	601	6.295	31.580 Mio Dkr	4.211	.	.

(1) Non compris les garages

(2) Y compris les réparations et l'entretien ainsi que les taxes sur la propriété foncière et les immeubles.

Rémunération des salariés dans l'industrie manufacturière.

	Année 1969				Année 1970			
	Rémunération totale des salariés		Emploi total (1000)	Rémunération des salariés par personne occupée $	Rémunération totale des salariés		Emploi total (1000)	Rémunération des salariés par personne occupée $
	en monnaie nationale	en Mio $			en monnaie nationale	en Mio $		
Allemagne (RF)	130,07 Mrd DM	33.025	10.222	3.231	155,18 Mrd DM	42.399	10.513	4.034
France	.	.	.	.	.	.	.	.
Italie	8097 Mrd Lit	12.955	5.802	2.233	9.972 Mrd Lit	15.955	5.957	2.678
Pays-Bas	.	.	1.308	.	.	.	1.318	.
Belgique	.	.	1.205	.	.	.	1.232	.
Luxembourg	.	.	.	.	.	.	.	.
Royaume-Uni	9504 Mio £	22.810	9.065	2.516	10.673 Mio £	25.615	9.053	2.829
Etats-Unis	180.112 Mio $	180.112	20.577	8.753	181.654 Mio $	181.654	19.741	9.202
Japon	.	.	.	.	.	.	.	.
Irlande	.	.	.	.	.	.	.	.
Norvège	10.896 Mio Nkr	1.525	3.819	3.920	.	.	400	.
Danemark	.	.	.	.	.	.	.	.

INDICES GENERAUX DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE

(sans bâtiment) 1958 - 100

	1958	1962	1965	1966	1967	1968	1969
Allemagne	100	133	156	150	156	174	197
France	100	122	140	149	153	158	178
Italie	100	148	167	186	203	216	221
Pays-Bas	100	134	163	173	182	201	225
Belgique	100	126	147	151	153	162	178
Luxembourg	100	113	125	120	122	127	144
C.E.E.	100	130	152	160	162	175	195
Royaume-Uni	100	114	132	135	135	143	148
Norvège	100	125	153	159	166	174	182
Danemark	100	138	166	159	166	174	182
Etats-Unis	100	127	153	168	169	177	185
Japon	100	191	255	289	345	404	472

Source : statistiques de base de la Communauté 1958/68 et 1970