

FRANCE FORUM

Industrie et Société : défis et réponses

L'EUROPE

A LA RECHERCHE

D'UN NOUVEAU

VISAGE

N° 119-120-121
NOV.-DEC. 1972
9 F

J. FLORY — A. SPINELLI — R. TOULEMON — J.
BOISSONNAT — M.-P. FOGARTY — M. DIDO —
DELACOURT-SMITH — P. HUVELIN — G.
RUFFOLO — J. LAOT — M. ALBERT — P. MOUSSA

FRANCE FORUM

COMITE DE DIRECTION :

Etienne Borne, Henri Bourbon

6, rue Paul-Louis-Courier - 75007 Paris
C.C.P. Paris 14.788-84. Tél. : 548-81-49

Prix de vente au numéro 3 F
Abonnement : 8 n^{os} par an 25 F
Abonnement de soutien 35 F

Sommaire

119-120-121

COLLOQUE EUROPEEN DE VENISE : INDUSTRIE ET SOCIETE

VERS UNE NOUVELLE DIMENSION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPEENNE PAR JEAN FLORY	2
LA FIN D'UN LONG HIVER PAR ALTIERO SPINELLI	4
OU EN EST LA POLITIQUE INDUSTRIELLE DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPEENNE ? PAR ROBERT TOULEMON	8
LA CROISSANCE DEMAIN PAR JEAN BOISSONNAT	19
LE ROLE ET LA CONDITION DES HOMMES AU SEIN DE L'ENTREPRISE PAR MICHAEL P. FOGARTY	30
LE DEVELOPPEMENT REGIONAL : UN POINT DE VUE SYNDICAL PAR MARIO DIDO	41
PROBLEMES SOCIAUX DE LA SOCIÉTÉ EUROPEENNE PAR LORD DELACOURT-SMITH	49
BESOINS COLLECTIFS ET BESOINS PRIVÉS DE LA SOCIÉTÉ EUROPEENNE : PERSPECTIVES POUR L'INDUSTRIE PAR PAUL HUVELIN	60
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET QUALITÉ DE LA VIE PAR G. RUFFOLO	66
LE CAPITALISME FRANÇAIS ET L'ENVIRONNEMENT : LE POINT DE VUE D'UN SYNDICAT PAR J. LAOT	74
MARCHE COMMUN ET EQUIPEMENTS COLLECTIFS PAR MICHEL ALBERT	83
L'EUROPE FACE À L'INDUSTRIALISATION DU TIERS MONDE PAR PIERRE MOUSSA	97
D'AUTRES RAPPORTS DE LA CONFÉRENCE DE VENISE	109

LITTÉRATURE

MONTERLANT DEVANT SON DESTIN PAR PIERRE DE BOISDEFRE	112
--	-----

ARTS

PROPOS SUR LA SCULPTURE MODERNE INTERVIEW DE DENYS CHEVALIER PAR HENRI BOURBON	115
--	-----

POLEMIQUES ET DIALOGUES	120
--------------------------------------	-----

PROPOS DU TEMPS

UNE RACE IMMORTELLE PAR ETIENNE BORNE	122
---	-----

NOVEMBRE-DÉCEMBRE 1972

9 F

POURQUOI UN TRIPLE CAHIER SUR L'EUROPE ?

A nouveau un copieux numéro de FRANCE-FORUM sur l'Europe? Oui; le résultat ambigu du référendum français du 23 avril 1972 a montré à quel point les problèmes européens étaient ressentis dans l'opinion comme, d'une part, un ronron technocratique et, d'autre part, un fait irréversible, donc ne faisant plus question — encore heureux lorsque la jeunesse et la classe ouvrière ne se détournent pas du projet européen puisqu'ils n'y voient plus (loin de l'inspiration des pionniers) les perspectives d'une société nouvelle, c'est-à-dire plus juste et plus humaine. FRANCE-FORUM ne pouvait donc que se féliciter de l'initiative, prise par la Commission européenne, de provoquer à Venise une vaste confrontation entre industriels, syndicalistes, économistes, experts et futurologues sur le thème: « industrie et société ».

En soi, le principe d'un tel colloque remet en cause certaines des situations — voire des déviations — dans lesquelles la construction européenne, faute d'une organisation politique démocratique, risque de s'enliser. De cet ensemble considérable, qui sera prochainement édité dans son intégralité par les soins de la Commission européenne, nous avons choisi de publier l'essentiel d'une dizaine de rapports. Choix difficile et quelque peu arbitraire: c'est ainsi que nous avons écarté les textes sur la politique technologique, nous réservant d'ailleurs de revenir sur ce sujet.

Nous avons, en effet, préféré mettre l'accent sur l'aspect humain, social, des problèmes soulevés par ce qui semble bien être aujourd'hui le grand tournant d'une Europe qui, sans être sortie de la société indus-

trielle, s'effraie à juste titre des déséquilibres et des ravages qu'elle constate dans des pays — tels les U.S.A. et le Japon — qui, jusqu'à présent, étaient à ses yeux, des modèles de développement, de productivité et de niveau de vie.

La lecture de ces textes est parfois austère, mais si vraiment les citoyens des pays constituant la Communauté Européenne veulent dégager l'Europe des hommes du fatras technico-administratif et des slogans faciles, il faut qu'ils s'imposent l'effort nécessaire de l'étude et de la réflexion. Au bout de cette longue route — qui n'est pas tourisme et folklore, mais recherche et imagination — il y a peut-être l'invention d'une civilisation originale au service de la vieille et toujours vivace espérance d'une démocratie mondiale et de la paix universelle. L'Europe du « il n'y a qu'à » ce serait, en définitive, le suicide de l'Europe, car on ne résoud pas les problèmes en les escamotant... Pour trouver les vraies réponses il est indispensable de commencer par poser et se poser les vraies questions.

Nous tenons à remercier notre collaborateur et ami Jean-Marie Daillet de l'aide importante qu'il nous a apportée dans la préparation de ce triple cahier. Pour bien témoigner de ce que sont pour nous les entretiens de Venise — c'est-à-dire un point de départ, une incitation à l'innovation et à l'approfondissement — nous publierons, dans notre prochain numéro, un débat qui réunit Michel Albert, Robert Toulemon, Maurice Blin, Jacques Mallet et qui s'inscrit dans le prolongement même de ces entretiens.

Henri BOURBON ■

VENISE 1972

Vers une nouvelle dimension de la Communauté Européenne

par Jean Flory

DURANT deux jours et demi, trois cent cinquante dirigeants de l'industrie, des syndicats et des administrations nationales et communautaires des pays de la Communauté Européenne élargie se sont interrogés sur les finalités et l'avenir de cette Europe industrielle en construction dont ils étaient tous, d'une manière ou d'une autre, responsables.

Cette Europe économique que l'on est en train de faire, est-elle la bonne? Quelle place fait-elle à l'homme? Parvient-elle à réduire les disparités sociales et régio-

nales si importantes qu'elle a héritées du passé, ou les aggrave-t-elle? Est-elle en mesure de satisfaire les besoins collectifs de ses populations, de protéger leur environnement, de financer leurs infrastructures et leurs équipements sociaux, de permettre leur épanouissement culturel? Ne reprend-elle pas au modèle américain certaines de ses évolutions les plus critiquées: frénésie technologique, concentration contestable de ses entreprises en d'immenses sociétés multinationales, incapacité d'aider efficacement les pays en voie de développement?

Ces questions étaient mises en débat par la Commission des Communautés Européennes, non pour l'intérêt académique des sujets en cause, mais parce que les réponses à ces questions sont décisives pour l'évolution de la construction de l'Europe. Comme l'ont souligné de nombreux participants, la Communauté ne pourra se limiter à un système de gestion de l'économie. Elle disparaîtra vite si elle n'est pas capable de mobiliser les peuples européens pour des desseins qui dépassent les intérêts économiques immédiats. Nous voyons, en effet, aujourd'hui les civilisations industrielles se débattre dans de graves difficultés pour n'avoir pas su résoudre ces problèmes de finalité ni peut-être accepter de les poser.

La Commission des Communautés n'est pas la première à aborder ces questions. Des esprits éminents y ont consacré des travaux déjà nombreux et d'une exceptionnelle qualité. Mais le passage de la réflexion des chercheurs à la décision des responsables ne s'opère que difficilement. La nouveauté des problèmes et des solutions proposées, l'ampleur et la gravité de la remise en cause du système actuel ne facilitent pas ce passage.

La rencontre de Venise avait le mérite de permettre la discussion de ces problèmes par les responsables de l'industrie de la Communauté élargie. Industriels et syndicalistes européens ont pu à cette occasion mesurer plus exactement l'importance des mutations inéluctables et le degré de consensus entre partenaires sociaux sur la manière de poser les problèmes et sur les orientations à rechercher.

Peut-on dire que cette rencontre de Venise ait apporté une réponse aux problèmes posés et dégagé les grandes lignes d'un modèle européen de croissance et de civilisation industrielle ? Certainement pas.

En fait, le processus de réflexion sur ces questions n'en est encore qu'au stade initial, celui de la définition plus précise des problèmes et de l'exploration des solutions souhaitables et possibles.

Dans les vingt sept rapports de base (trois pour chacun des neuf sujets, présentés par un industriel, un syndicaliste et un expert indépendant), et tout au long des discussions, il fallait constater la distance, voire la contradiction, entre les objectifs proposés et les moyens suggérés pour les atteindre, distance qui est la marque du caractère préliminaire de la réflexion.

A des problèmes globaux étaient proposées des solutions partielles. A des difficultés techniques étaient suggérées des réponses politiques ou vice-versa.

Pour ne citer que quelques exemples, mentionnons les critiques ou au moins les graves préoccupations formulées par tous sur la nature et le rythme de la croissance industrielle actuelle (pollution, gaspillage, surconsommation, non-satisfaction de besoins essentiels). Personne, cependant, n'a repris à son compte la solution radicale de croissance zéro, proposée par certains courants de pensée américains, ni suggéré avec précision les inflexions ou les limites qui devraient être donnés au processus de la croissance. Les insuffisances de la planification ou de la programmation en vigueur dans les pays de la Communauté ont

été longuement soulignées : imperfections techniques de l'appréciation des phénomènes économiques, globalité excessive, inefficacité dans la mise en œuvre des choix, insuffisance du processus démocratique dans la définition des options. Aucun schéma nouveau de planification ne s'est cependant dégagé des discussions. Tous les participants ont souligné l'effort exceptionnel qu'il convenait de faire en faveur des infrastructures collectives et des équipements sociaux. Mais le financement de cet effort n'a guère fait l'objet de consensus. L'alourdissement de la charge fiscale n'a pas été défendu. La renonciation à certaines consommations ou certains investissements individuels n'a pas trouvé non plus beaucoup de supporters. Même impuissance à dégager dans l'immédiat des solutions concrètes pour le développement régional ou l'industrialisation du Tiers-Monde.

Seuls les problèmes que posent la participation des hommes au sein de l'entreprise et le développement des sociétés multinationales paraissent avoir atteint un degré de maturité suffisant pour que des solutions proches puissent être envisagées.

Est-ce à dire que cette conférence de Venise n'a pas atteint son objectif en ne proposant pas de réponse à l'ensemble des questions débattues ? Espérer que de nombreuses solutions concrètes se dégageraient d'une telle rencontre eût été aujourd'hui présomptueux. Progresser dans la définition des problèmes est déjà un résultat considérable.

Venise n'était qu'une contribution, parmi d'autres, à une prise de conscience collective de cette crise que connaissent nos sociétés après un siècle de développement industriel ininterrompu et peu contesté. Les habitants des pays industrialisés s'étaient habitués à une croissance accélérée de leur niveau de vie. Accepter peut-être une décélération de cette croissance, en tous cas en changer les moteurs et les motivations, ne plus laisser les lois des marchés être les arbitres essentiels de l'évolution de l'économie, modifier les règles séculaires du processus de production et des rapports du capital et du travail, substituer à une économie de compétition une économie de solidarité, constituent sans doute la prochaine étape de cette « révolution industrielle » qui ne cesse de bouleverser notre société.

Les pays de la Communauté Européenne ne peuvent aborder ces mutations en ordre dispersé. Seuls, ils ne parviendraient pas à les surmonter, et la Communauté ne survivrait pas à des divergences radicales d'évolution de ses membres. Comme le disait Jean Boissonnat, « 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 ? »

La rencontre de Venise n'a été qu'un moment dans cette recherche d'une nouvelle dimension pour l'Europe. Elle doit se poursuivre par des voies multiples, et tous doivent y concourir. C'est sans doute la vraie contribution que l'Europe demande aujourd'hui à ses citoyens.

Jean FLORY ■

LA FIN D'UN LONG HIVER

par Altiero SPINELLI

Membre de la Commission des Communautés
européennes

... **L**A 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.

LE DEVELOPPEMENT AU SERVICE DES BESOINS SOCIAUX

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 injuste ou injuste, l'esprit d'aventure, dans les domaines concrets

(1) Ces très larges extraits du discours d'introduction à la Conférence de Venise donnent le ton des préoccupations politiques de la Commission des Communautés européennes.

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.

LE VRAI DEFI : LA CROISSANCE CONTROLEE

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 mi-

lieu, 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 pourrions 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.

LES PRIORITES : ECOLOGIE, CONDITIONS DE VIE, PARTICIPATION, EQUILIBRE REGIONAL, TIERS-MONDE

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. Le 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 toutes constituent 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 recrées, que les transports dans les villes redevennent 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 travailleur 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 co-gestion, 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 devons étudier la façon 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 QUESTION MORALE ET SOCIALE

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.

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 pourrions 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 technique, 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.

LA COOPERATION NE SUFFIT PAS

Les problèmes (...) 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. Étant 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 États 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 ont 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 États membres doivent donner à la Communauté un mandat pour mener à bien les politiques régionales, 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 les décisions législatives et financières sans lesquelles rien ne serait possible soient prises, d'abord 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. À 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.

OÙ EN EST LA POLITIQUE INDUSTRIELLE DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ?

par Robert Toulemon (1)

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 œuvre 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 créé 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'accroître. 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'effor-

(1) *Directeur général des Affaires industrielles, technologiques et scientifiques de la Commission des Communautés européennes.*

çait de pallier les conséquences sociales et régionales négatives des mutations accélérées par la mise en œuvre 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 des Communautés Européennes 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 des Communautés Européennes 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.

NEUF QUESTIONS REVELATRICES

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 exa-

miner 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.

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 Banque européenne d'Investissement (B.E.I.) ;
 - 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 divergences 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.

L'état présent de la situation peut être décrit en suivant les lignes directrices du Memorandum de 1970, auxquelles il convient d'ajouter la protection de l'environnement.

ACHEVER LE 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.

Supprimer les entraves techniques.

Dans ce domaine, la Commission poursuit activement la mise en œuvre du programme général approuvé par le Conseil en Mai 1969 et qui a déjà donné lieu à l'adoption de 21 directives harmonisant les réglementations 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 cyclomoteurs 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 motos, le matériel ferroviaire, les avions, 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.

Ouvrir les marchés publics.

La réservation des marchés publics aux produits nationaux étant contraire aux traités, la Commission a pris en décembre 1969 une directive (...) 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. Depuis juillet 1972, les marchés importants de travaux sont 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 (...).

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.

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.

Unifier le cadre juridique, fiscal et financier et regrouper les 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 intérêt réel, il convient de mentionner les actions 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.

Concentration et concurrence sont complémentaires.

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 transnationale 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'œuvre communautaire, tant il est vrai que les grandes firmes s'accommodent 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.

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.

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 régler certains problèmes essentiels de la vie des sociétés dans la Communauté.

La Commission des Communautés Européennes 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 de Politique et la Recherche Scientifique et de la Technologie (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.

Le bilan n'est pas satisfaisant, faute de progrès substantiels vers l'union politique.

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'opérations ? Fallait-il créer un IRC (2) 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 réglementations 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.

MODERNISER L'APPAREIL INDUSTRIEL

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 peuvent poser ces mutations.

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 incombent 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 (...) 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

(2) *Industrial Reorganisation Corporation britannique, supprimé en 1971.*

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 œuvre, 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.

L'aspiration fondamentale des travailleurs.

La transformation en cours des structures industrielles entraîne des mutations très importantes dans les conditions d'emploi de la main-d'œuvre. Les progrès de productivité libèrent 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'œuvre jusqu'en 1971, et le ralentissement actuel ne paraît pas de nature à modifier durablement cette situation. Mais, par suite de la mobilité professionnelle encore insuffisante de la main-d'œuvre 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, décidée 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 Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (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'œuvre 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.

Investissements étrangers, entreprises publiques, P.M.E., et management.

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 à 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 bénéficient 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 à 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 pas 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.

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.

LA POLITIQUE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE N'EST ENCORE QU'UN ESPOIR

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), et 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.

Les actions de promotion technologique (...) 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

* A la différence du groupe d'étude de la Politique de la Recherche Scientifique et de la Technologie (PREST), qui fonctionne dans le cadre de la Communauté à six, élargie désormais à la Grande-Bretagne, à l'Irlande et au Danemark, le groupe d'étude de la Coopération scientifique et technologique (COST) examine la promotion de la recherche entre 19 pays: dont ceux de la Communauté élargie, plus la Norvège, la Suède, la Finlande, l'Autriche, la Suisse, l'Espagne, le Portugal, etc.

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.

L'ENVIRONNEMENT : PROTEGER PLUS EFFICACEMENT LES HOMMES ET LA NATURE

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.

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 saluaires 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 polluants 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 des Communautés Européennes.

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.

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 nature et pour éviter l'apparition de nouvelles entraves techniques et la création de distorsions de concurrence.

LA SOLIDARITE COMMUNAUTAIRE FACE AUX PAYS-TIERS

...Elargie, 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'Etat** et surtout à l'égard des pays en voie de développement, 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.

Le risque du protectionnisme.

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. Ce faisant, elle a joué le rôle stabilisateur qu'on pouvait attendre d'elle.

Cette orientation va d'ailleurs bientôt 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'Association européenne de libre-échange (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 Neuf, 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 œuvre 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

** C'est-à-dire les pays « socialistes » (N.D.L.R.).

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'O.C.D.E., 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.

Enfin, en ce qui concerne la recherche, les travaux des groupes PREST et COST vont permettre la mise en œuvre 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.

RECONCILIER INDUSTRIE ET SOCIETE

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.

Si l'on s'interroge sur l'avenir de la politique industrielle, on doit constater d'abord qu'après vingt an-

nées 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'inconfort 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 ou « 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.

LA CROISSANCE DEMAIN

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 cœur 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 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 réglementation 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 entre les 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 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.

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.

1

LES ORIGINES DE LA CROISSANCE

L'Europe a succombé pendant 20 ans, à l'amour d'un taux de croissance.

Depuis la fin du XIX^e 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 de 1939-1945, 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. Dans son rapport pour 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).

Toutes deux mettent en évidence l'importance des facteurs qualitatifs dans le développement économique.

L'étude de Denison et Poullier 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 (voir tableau ci-dessous pour la période 1955-1962) :

	ETATS-UNIS	FRANCE	ALLEMAGNE	ITALIE	GRANDE-BRETAGNE
Croissance globale	+ 3 %	+ 4,82 %	+ 5,39 %	+ 5,78 %	+ 2,56 %
Part de la main-d'œuvre	+ 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 dixième de point de croissance, par an, en moyenne, l'effet de l'ouverture des frontières pour les pays du Marché commun). Même ainsi, une partie de la croissance reste inexpliquée et on l'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 incluses 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 %	- 0,4 %
Part de la quantité de capital	+ 1,1 %	+ 0,5 %
Total des éléments quantitatifs	+ 1 %	+ 0,1 %
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 %

(1) « Why Growth Rates Differ », The Brookings Institution.

(2) « La Croissance française », aux Editions du Seuil.

Ainsi, les éléments purement quantitatifs n'expliquent qu'un cinquième de la croissance au cours des vingt dernières années et un vingtième 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.

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 deviennent 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.

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 Seconde Guerre mondiale, car la crise des années 30 et la guerre des années quarante 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 entretenues par le spectacle d'exploits techniques sans cesse renouvelés.

3° La priorité du 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'âge actif) 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.

4° La mobilité de la main-d'œuvre 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 ».

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.

6° La concurrence des systèmes économiques est venue s'ajouter — voire se substituer — 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).

7° Le 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 s'y maintenant 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 minimale 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 des 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 en Amérique. Or cela n'aurait pas été possible sans une profonde évolution des mentalités, non seulement chez les chefs d'entreprise, mais également 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 tout 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.

L'école, la défaite, le défi communiste et le précédent américain: curieux mélange de facteurs éthiques, sociaux et politiques expliquant 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 élixir le parfum amer de la défaite; peut-être aussi parce que, ayant été la première nation à s'industrialiser, elle a pressenti avant les autres la nécessité de limiter la croissance pour sauvegarder un certain style de vie; l'Amérique trébuche à son tour parce qu'il lui manque un éclaircisseur pour défricher le chemin.

LES CONSEQUENCES DE LA CROISSANCE

La croissance multiplie les conflits en même temps que les richesses.

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 subi 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. Dans le textile, les effectifs ont diminué de 25 % et dans la construction navale de 15 à 20 %. Globalement, 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'œuvre 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'œuvre 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.

LE NIVEAU DE VIE

(vers 1967-1968)

	ALLEMAGNE	FRANCE	ITALIE	PAYS-BAS	BELGIQUE	GRANDE-BRETAGNE	ETATS-UNIS
Logement							
Nombre de personnes par pièce	0,88	1,01	1,14	0,76	0,62	0,67	0,59
Santé							
(pour 100 000 hab.)							
Médecins	148	118	171	114	151	115	158
Lits d'hôpitaux	1 084	1 120	985	714	827	994	840
Equipement							
(pour 1 000 hab.)							
Téléphone (appareils)	172	140	135	216	181	218	523
Voitures	199	223	151	165	187	196	410
Téléviseurs	231	167	146	197	186	263	392
Enseignement							
étudiants pour 1 000 personnes de 20 à 24 ans	82	169	80	165	128	110	404

Source : Statistiques des Communautés européennes.

Si les coûts de la croissance sont inégalement répartis, ses bénéfices le sont-ils de façon plus équitable ?

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 européenne — 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 :

	1958	1969
Allemagne	110	111
France	129	122
Italie	61	67
Pays-Bas	85	96
Belgique	115	104
Luxembourg	142	116

Ces chiffres font apparaître un réel rapprochement entre les revenus moyens des pays de la Communauté luxembourgeoise, en 1958, l'écart maximal (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) il n'est plus que de 55 points.

Mais la répartition entre pays est beaucoup moins significative que la répartition entre catégories socia-

les. 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 salariés et non-salariés se sont partagé 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 % (3)

Source : Statistiques des Communautés européennes.

(3) 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 agrandi 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 lien avec l'aggravation des tensions sociales depuis quatre 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.

L'évolution des salaires par branche ne fait pas apparaître, non plus, de rétrécissement sensible des écarts de rémunérations; au contraire, dans tous les pays de la Communauté, l'écart maximal s'est élargi entre 1964 et 1970.

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 (huit 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 1968-1969 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.

Ces chiffres, comparés au niveau moyen des rémunérations par pays, font apparaître que c'est dans 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.

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 IMPOTS	APRES IMPOTS	AVANT IMPOTS	APRES IMPOTS
Grande-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).

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'occurrence cadres supérieurs et professions libérales d'une part, inactifs d'autre part):

	1956	1962 (4)	1962 (5)	1965
Revenus primaires	1 à 9,2	1 à 10,5	1 à 9,9	1 à 10,9
Revenus finals (6)	1 à 5	1 à 5,1	1 à 4,9	1 à 4,4

La forte croissance économique durant cette décennie n'a donc pas provoqué de resserrement des reve-

(4) Calculé sur la même base qu'en 1956.

(5) Calculé sur la même base qu'en 1965.

(6) Après déduction des impôts et augmentés de transferts sociaux.

nus 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:

LES CONFLITS SOCIAUX DANS LE MARCHE COMMUN
(Nombre de journées de travail perdues pour faits de grève)
en milliers

	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 1968 en France (mais pourquoi les exclurait-on ?), les conflits seraient encore moitié plus nombreux que dans les périodes antérieures.

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.

L'apparition des grèves « sauvages ».

L'un des phénomènes les plus remarquables de ces dernières années a été l'apparition de grèves dites « sauvages », c'est-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, puisque, en 1964-1966, 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) ; grève des dockers de Göteborg 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 %, Grande-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'organisation sociale et qu'il souffre, au même titre que toutes les autres institutions, d'une crise d'autorité et de représentativité.

Le rôle des conditions de travail.

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 d'accorder une augmentation), 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 manœuvre-ouvrier qualifié de la première phase de l'industrialisation s'est substitué un couple OS-technicien dans lequel la masse des ouvriers spécialisés n'a nullement tendance à décroître.

L'« atomisation » des conflits sociaux.

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 stocks ; elle est, par conséquent, 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 celle-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.

La mutation du syndicalisme.

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 en train 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 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'hétérogénéité 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.

3

L'AVENIR DE LA CROISSANCE

La tentation du néo-malthusianisme.

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 quinze ans. Cela conduirait à des chiffres absurdes : 28 milliards d'êtres humains sur terre en 2060 (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 Massachusetts 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 l'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 XXI^e 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 !

Pour 20 ans encore, la croissance européenne ne risque pas de périr de pénurie ou d'asphyxie.

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 cultu-

relles, 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^o 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.

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 zones d'irrationalité, comme l'on définit des parcs naturels ou des rues sans voitures.

Il existe, au cœur 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 plaque lui-même aux portes de son entreprise des affiches qui pressent le même salarié de partir aux Baléares ou de changer de voiture...

2^o 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 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 deçà 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 cœur 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.

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.

Une disproportion qui ne sera plus tolérée entre responsabilité et légitimité.

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'exercer 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, 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 à prendre en charge la formation des minorités raciales. Les peuples finiront par penser, comme ils l'ont fait jadis pour leurs rois, que c'est trop de pouvoir confié 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 régler au niveau des intérêts en présence, ne risque-t-on pas d'assister à la dissolution 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^e 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 amé-

liorées 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 œuvre 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.

La chance de l'Europe.

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'accroîtront). 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 ?

Un pouvoir politique ne peut pas se contenter de gérer la Société.

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 cela 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 rives 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 bientôt 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 représentativité. 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 desseins qui dépassent le cadre de la gestion. Or, nous avons vu que la société industrielle posait de plus en plus de problèmes de finalité, au fur et à mesure qu'elle réglait 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, implicitement 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.

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 leur compte 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 plus être prises sans référence à ces problèmes.

● **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 représentativité 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 réformatrice 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. ■

LE ROLE ET LA CONDITION

DES HOMMES

AU SEIN DE L'ENTREPRISE

par Michael P. Fogarty ⁽¹⁾

ON peut tenir pour assuré que les Pays de la Communauté européenne élargie 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* ».

(1) Professeur à l'Economic and Social Research Institute de Dublin, et à l'Administrative Staff College de Henley.

LA RESPONSABILITE SOCIALE DE L'ENTREPRISE, LEITMOTIV DE LA PROCHAINE GENERATION

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 » (2) 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. » 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 (3).

Cela ne veut pas dire que la planification centrale et l'harmonisation vers le haut aient fait leur temps. 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 19^e 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) Terme forgé par T. Burns et G.M. Stalker dans « The Management of Innovation », Tavistock, 1961.

(3) 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.

(...) 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'œuvre 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 de 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 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.

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 », « Leiten de 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.

LA PARTICIPATION: 1. Pour une révolution dans le régime de propriété du capital.

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 œuvre, 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 œuvre. 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'expansion 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 tout 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 des 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 du 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 dési-rera en tout état de cause leur conserver une certaine flexibilité et modifier ses investissements comme ses conseillers le lui indiquent ; et, en général, il préférera 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 fédécommissaire (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'optimiser 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 autres 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 fiduciaire (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 propriété 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 fiduciaire (trust fund). Un certain nombre d'organisations syndicales ont déjà fait savoir qu'en ce qui concerne le capital des sociétés, elles préféreraient 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 préférerait 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 de craindre qu'un glissement du marché des capitaux en direction du petit investisseur entraîne une pénurie de capital. Une part substantielle 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 posent 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 échapperont 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.

LA PARTICIPATION: 2. Le partage du pouvoir, y compris le rôle du dirigeant, et le problème des objectifs de la société.

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 vraisemblable 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 pour résoudre les problèmes d'intérêt commun, sont stériles et destructifs.

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 convergentes, 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 demeurait 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, revendi-

catif, 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 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 autres 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 œuvre 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 tribunaux 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 convergence 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'intensifiera. 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.

Entre temps 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'économie 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 meilleurs 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 sociétés ; 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 manœuvre 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 entrepreneurs 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 un 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 œuvre 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 leurs 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'inté-

grer 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.

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 en 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.

1. **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.

2. **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 œuvre 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.

3. 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 œuvre 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 au niveau inférieur.

4. 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 disposent d'une base de pouvoir indépendante.

5. 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'évaluer 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.

6. **Les systèmes de partage du contrôle de la gestion générale et des décisions économiques devront de toute évidence différer 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 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-Lainé (4) 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, de donner aux commandités la direction dont ils ont besoin, 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

(4) F. Bloch-Lainé, Pour une réforme de l'entreprise, Seuil, 1963, chap. III et VII.

également avoir le droit non seulement d'être informés mais aussi, en dernier ressort, d'intervenir avant qu'il ne soit trop tard.

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'évaluer 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 représentation 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 entreprise. 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.

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 mœurs

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 contrôlée des garanties légales contre la discrimination, 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.

Réconcilier l'entreprise et la collectivité.

Ce qui pose un problème différent et beaucoup plus ardu, c'est de réconcilier 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 particuliers 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 aspects 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 trop 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 rôle des institutions européennes.

Les gouvernements peuvent, s'ils le désirent, réunir tout un arsenal d'encouragements et de moyens de dissuasion. Certains de ces moyens 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 ouvriers 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 réalisé. 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 sociétés, 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 est difficile de concevoir comment une union fiscale et monétaire européenne pourrait fonctionner sans un réseau de politiques des revenus couvrant l'ensemble des neuf pays de la Communauté européenne. 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 intéressantes 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. ■

LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

**L'INDUSTRIE
ET LES
POUVOIRS PUBLICS**

**LA TRANSFORMATION
DE
L'AGRICULTURE**

UN POINT DE VUE SYNDICAL

par Mario Dido ⁽¹⁾

LE progrès et le développement économiques dépendent 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'œuvre qui est mise en marge du système, par la présence de transferts sociaux énormes visant à atténuer 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.

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 (2).

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.

LES DIFFERENCES STRUCTURELLES ENTRE RÉGIONS DE LA COMMUNAUTÉ

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 développées, 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 émigra-

(1) Secrétaire national de la C.G.I.L. (Confédération générale des travailleurs italiens).

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

tion 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'émigration 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 zones, la première allant du Nord de la France à Brunswick 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 occupées dans le secteur tertiaire est passé de 23 millions en 1950 à 28 millions en 1960 et à 30 millions en 1968 ; la part du secteur

tertiaire 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 minimum 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 donnent 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 a 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 communautaire entre les 20 grandes zones géographiques a subi des modifications, la part de certaines régions (comme la région 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 %).

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

tré 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, 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.

* *

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 memorandum 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 apparaît 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 européenne.

Si l'on se base sur l'expérience passée, il faut malheureusement admettre que 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 œuvre concrète est un échec.

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

LA THEORIE ECONOMIQUE REGIONALE ET L'INTEGRATION INTERNATIONALE

Il est dans la nature même du développement économique de se faire suivant un processus cumulatif en vertu duquel le développement d'une région 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 zones 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'œuvre spécialisée qui tend à affluer vers les lieux où la demande de main-d'œuvre 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'économies 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 surgit donc entre les avantages des entreprises ou avantages privés et les avantages sociaux ou utilité sociale, et il est normalement réglé par l'intervention des pouvoirs publics.

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 œuvre 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.

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 coûts sociaux qu'elle entraîne pour la collectivité entière dans les régions plus 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 qu'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 parlait et on parle 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'intégration 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 économies 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...

UNE POLITIQUE REGIONALE DE DEVELOPPEMENT RÉÉQUILIBRÉ

L'échec de la politique d'infrastructures mise en œuvre 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.

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 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 zones et des sec-

teurs en retard de la communauté) soit homogène et fonctionnelle.

Pour la mise en œuvre 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 œuvre 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 culturelles, 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 œuvre 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.

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 œuvre : elles en constituent au contraire un élément homogène et fonctionnel, 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 « chasse gardée » 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 sont en revanche essentiels 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 rationnels 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 indi-

qué, 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, suivant une logique propre, dans la région considérée. 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 œuvre 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 œuvre de **politiques sectorielles** conformes à cette orientation.

Cette action sur les politiques sectorielles permet d'avoir une perspective uniforme sur tous les problèmes de déséquilibre, et de mettre en œuvre 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, européenne, fait partie de cette restructuration.

QUELS INSTRUMENTS ?

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.

Quant à la politique régionale, la conception de base des documents communautaires et l'insuffisance et la partialité des instruments proposés acceptent la logique du profit privé et de l'exploitation des travailleurs et ne sont absolument pas en mesure de s'opposer au développement spontané du système.

Que devraient être les instruments [du rééquilibrage régional] dans le cadre du système institutionnel actuel ou légèrement modifié ?

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 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.

En Grande-Bretagne, les régions sont classées en trois catégories principales : zones ou régions intermédiaires, zones de développement et zones 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 zones de développement, les zones intermédiaires, les zones neutres (normales) et les zones 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.

Il nous semble opportun de souligner que si la Communauté européenne 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 d'implantation, 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 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 de zone ou de région où l'on veut implanter 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 zones moins avancées et les investissements où le facteur main-d'œuvre 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, « oasis fiscales ».

LE ROLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

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 transformation 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 seule possibilité qui leur reste de pratiquer leur propre politique de prix et de contrôle du secteur 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 estimons que le pourcentage des crédits du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA) qui devraient être affectés à la correction des déséquilibres régionaux 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 proposition 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.

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 organismes locaux en fonction de leurs compétences respectives.

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 la 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 œuvre 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.

L'ACTION DES SYNDICATS

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'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 européenne.

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 principe

d'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).

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 œuvre 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. ■

PROBLÈMES SOCIAUX DE LA SOCIÉTÉ EUROPÉENNE

par Lord Delacourt-Smith ⁽¹⁾

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.

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'œuvre. 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'œuvre 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.

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 : 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 humaines de la société ».

PLEIN EMPLOI ET QUALITE DE L'EMPLOI

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.

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.

(1) Ancien ministre d'Etat à la Technologie, Londres.

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 manœuvres 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.

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'activité prospèrent et d'anciens déclinent, la demande de main-d'œuvre 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'œuvre 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'œuvre 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.

4 MILLIONS D'HANDICAPES, 8 MILLIONS DE DEFICIENTS...

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.

	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

Source : L'évolution des finances publiques des Etats membres des Communautés européennes 1957-1966 (publiée par la Commission en 1970).

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'après les estimations de l'**Office of Health Economics**, la proportion de la population couverte par de tels régimes dans les pays de la CEE est à peu près la suivante (2) :

Belgique	95
France	98
Allemagne	98
Italie	83
Pays-Bas	85
Royaume-Uni	100

(2) Publié dans le journal *New Society* (Londres) du 18 février 1971.

...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.

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 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 aiguës 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.

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 représentent 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.

L'Enseignement

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 % (3).

Dans tous les pays de la CEE, l'instruction élémentaire est obligatoire de six ans au plus tard à quatorze ans au moins.

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.
- 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.

(3) Voir « Conférence de l'O.C.D.E. sur les politiques d'expansion de l'enseignement », actes, vol. II, p. 11.

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.

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

Source : tableau D (p. 88) du tome IV des documents de base de la Conférence de l'O.C.D.E.

Certains pays ont également donné des estimations concernant les taux d'inscription actuels et futurs sous forme de pourcentages des catégories d'âge concer-

nées (4). 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
Irlande	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		(d) 20 et 21 ans	(g) âge de 12 à 14 ans		(j) 20 à 24 ans	
(b) 14 et 15 ans		(e) 22 et 24 ans	(h) 15 à 17 ans		(k) 41 avec étudiants à temps partiel.	
(c) 16 et 17 ans		(f) 4 et 5 ans	(i) 18 à 21 ans			

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.

LE LOGEMENT

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 européenne pendant les années d'après guerre. Les trois dernières années pour lesquelles on dispose de chiffres comparables donnent une idée de son ampleur.

(4) 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.

	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

Source : Tableau 1 et tableau 5 des statistiques sur le logement — Exposé sur l'évolution de la situation sociale dans la Communauté en 1970.

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 réglementation 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 habitants	Nombre annuel moyen de logements construits estimat. pr 1961-1965 pour 1000 h. et par an	Logements qu'il faudrait construire entre 1966 et la fin de la période couverte (pour 1000 h. et 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
Irlande	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. 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.

(5) 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 par le comité de l'habitation, de la construction et de la planification de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe.

Le tableau suivant peut donner une indication supplémentaire sur les besoins futurs.

	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

Source : Tableau tiré des Orientations préliminaires d'un programme social communautaire. Les chiffres relatifs au Royaume-Uni proviennent de sources britanniques.

Il apparaît que sur un total de plus de 80 millions de logements, 25 millions environ devraient être modernisés ou remplacés : tel serait l'objectif à atteindre.

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.

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 qu'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 directe ou indirecte (6).

LA PREVOYANCE SOCIALE AU SENS LARGE

Les sujets précédemment évoqués ne constituent pas une liste exhaustive des impératifs de prévoyance sociale.

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. Evidem-

(6) *Etude de VICTFY/IFBWW* : « The housing situation of low income groups », 1970.

ment, 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 devraient 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'aient rattrapé dans tel domaine particulier, de sorte que l'idée de « standards européens » pour atteindre dans tous les domaines le niveau 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 œuvre d'initiatives conjointes entre deux pays ou plus, peuvent y contribuer. De tels échanges favorisent 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 ECONOMIQUE 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'éléments 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.

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 ultra-rapides? Des hovercrafts 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 des 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.

LES IMPLICATIONS POUR L'INDUSTRIE

Une étude des principales catégories de besoins collectifs montre la nécessité de maintenir et même d'accroître 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'œuvre, 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 façon 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.

Pourcentage des dépenses nationales brutes consacrées à la recherche et au développement par principaux objectifs (7) 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
Irlande	—	84	5	11
Norvège	11	58	12	19
Etats-Unis	55	32	6	7

(7) 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'O.C.D.E. en 1971.

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

ses 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.

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 d'une initiative collective. 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 œuvre 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 sont pas pro-

duits pour répondre aux seules demandes du marché (8).

LES ELEMENTS D'UNE STRATEGIE 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 ont 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 com-

(8) Voir la Note de réflexion sur la mise en œuvre de contrats communautaires de développement industriel, C.E.E., Bruxelles, 15 octobre 1971.

merciales) 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 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 œuvre 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 de ses initiatives et de 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.

Il faut, en conclusion, orienter davantage vers la satisfaction des besoins humains, le progrès technologique et l'action sociale.

*BESOINS COLLECTIFS
ET BESOINS PRIVÉS
DE LA SOCIÉTÉ EUROPÉENNE :*

**PERSPECTIVES
POUR L'INDUSTRIE**

par Paul Huvelin ⁽¹⁾

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 ambiguë... 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 de besoins. Les processus inverses, pour être moins 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 phé-

(1) *Président du Conseil National du Patronat Français (C.N.P.F.).*

nomène de l'évolution des besoins collectifs est complexe et ne peut être analysé isolément.

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 hypothéquant 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 estompera progressivement celui du rythme même de la croissance.

Dans l'hypothèse, que nous retenons, de la poursuite d'une croissance économique rapide, qu'il sera nécessaire de mesurer par des instruments profondément renouvelés, 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 préparation du VI^e Plan, en en retenant les éléments les plus caractéristiques.

Sur une période de 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 décroît 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 combine 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 prééminence.

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.

Face à un objectif de progrès économique et social, il n'y a pas à notre sens d'alternative : 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 réglementation 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 réglementation 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.

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 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.

— 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**. Ceci étant, 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 œuvre et développées des études spécifiques débordant largement les cadres de la Comptabilité Nationale qui ne sont pas adaptés aux problèmes en cause.

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 soulignons plus haut l'importance. A titre d'exemple, le problème de l'ordre public et de la justice répressive 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.

LE CADRE DE VIE DANS LA SOCIÉTÉ 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 aiguës 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.

Nous voulons 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 indispensable pour éviter les distorsions de concurrence, elle peut et doit constituer un élément de progrès rapides et décisifs.

Qu'il s'agisse des besoins en matière de transports, de télécommunications 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 liée 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 services publics recouvre soit des monopoles de l'Etat, soit des activités très largement abritées de la concurrence. Les arbitrages par nature difficiles 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.

LES BESOINS DE L'HOMME DANS SES FONCTIONS DE PRODUCTEUR

Une troisième catégorie de besoins collectifs liés au développement rapide de la société industrielle concerne les besoins de l'homme dans ses fonctions de producteur.

Le problème de la mobilité professionnelle est étroitement lié 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 domaine 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 œuvre dans ce domaine déborde les cadres réglementaires 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 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 les objectifs communautaires à moyen terme, l'échelonnement dans le temps des mesures à mettre en œuvre 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 maîtrise, car elle doit précéder 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.

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 inadaptés professionnels.

Il semble également que si le développement de la politique d'aide au Tiers-Monde répond à des motivations très complexes, 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.

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.

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.

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.

**

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 éminemment 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 œuvre 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.

BESOINS COLLECTIFS ET DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

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 Etat, 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 transport 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'imposent 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.

— Si nous avons été conduits à souligner à diverses reprises le caractère politique des choix et des arbitrages qu'appelle 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 préservation 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 œuvre.

— Par ailleurs, 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-visuelles 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 œuvre 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 soulève un meilleur épanouissement de l'homme dans ses fonctions de producteur, à quelque niveau qu'elle se situe.

Si, sur certains points, un cadre réglementaire 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.

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

ET QUALITÉ DE LA VIE

par G. Ruffolo ⁽¹⁾

L'UNE des plus illustres victimes de mai 1968 est certainement le GNP (produit national brut) (2). 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 européenne. 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.

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 (3).

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 (4), 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).

BIEN-ÊTRE ÉCONOMIQUE ET MALAISE SOCIAL

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).

En somme, aux signes du bien-être économique s'opposent de plus en plus nettement les signes du malaise social.

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

(1) Secrétaire de la Programmation au Ministère italien du Budget et de la Programmation Economique, Rome.

(2) Je préfère adopter le sigle anglais. Toute religion a son langage liturgique.

(3) Les prévisions de l'O.C.D.E. 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 les Etats-Unis, de 10 % pour le Japon.

(4) 25 décembre 1971.

techniques et des ressources 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.

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.

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 (5) 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 (6).

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 est 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 immigrés.

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.

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 puissante zone d'attraction de la population et des ressources économiques européennes. Si sa force attractive ne diminue pas, la Mégalopolis européenne de l'avenir n'aura rien à envier à la Mégalopolis américaine de la côte Nord-Est ou à celle du Japon (7).

A l'heure actuelle, on prévoit que 30 % de la population de la Communauté économique européenne sera concentrée sur 9 % de son territoire.

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 « Mégalopolis », 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.

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 Kenneth 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.

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 continu 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 prélèvement 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...

(5) Cf. J. Pinder, *Economic Growth, Social Justice and Political Reform dans AA.VV. Europe to Morrow, 1972.*

(6) J. Tinbergen, *Population, ibidem, page 74.*

(7) Cf. *Vers une « mégalopolis » européenne ? Dans D.P. n° 43 (11-71). Cf. également : C.E.E. : Travaux du groupe 1985-2000 - Urbanisation, mai 1971, et M. Philipponneau : L'Environnement dans l'Europe de demain. (« The Environment in Europe tomorrow »).*

LA CROISSANCE QUANTITATIVE DE LA DEPENSE SOCIALE

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 inexistantes et de futilités amenant la frustration.

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 » (8).

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 règle, 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'autant 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 créer la demande sociale ?

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.

La croissance quantitative de la dépense sociale masque une augmentation de ses coûts au lieu de refléter l'amélioration de ses prestations.

L'expansion désordonnée des villes, fruit de choix confiés principalement à l'initiative 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

(8) J. Galbraith, *la Société d'abondance*, 1958, p. 320.

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 sujet auquel le service est confié.

LA BUREAUCRATIE EN QUESTION

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, c'est évidemment l'Etat.

Il s'ensuit une dilatation macroscopique des structures administratives et un accroissement du rôle de la bureaucratie.

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.

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 relativement statique et relativement « sûre », elle devient irrationnelle dans des conditions d'incertitude et de mutation rapide, dans lesquelles

le problème consiste à définir des objectifs en 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 schéma « fonctionnel » — que de **programmation** dans le sens d'une action visant à atteindre des objectifs spécifiques.

On connaît au contraire la tendance de la bureaucratie au corporatisme, sa tendance à « éliminer la finalité » de son activité (9) — 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 (10) et par conséquent en cessant d'être, comme on l'a affirmé, une organisation « responsable et adaptée » (Robson).

L'irrationalité de la bureaucratie dans la société moderne ne dépend donc pas des dysfonctionnements de son activité, mais de sa façon d'être même.

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 règlements — disait Giovanni Giolitti — s'interprètent pour les amis et s'appliquent pour les ennemis). Or,

(9) C.M.M. Joad, *Decadence : A Philosophical Enquiry*, Londres 1948.

(10) R.K. Merton : « The unanticipated consequences of purposive social action », *Am. Soc. Rev.* 936, pp. 894-904 a Bureaucratic structure and personality, *Social Forces*, XVIII (1940) ; A Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, 1954.

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 bureaucratie 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 cheval et s'adapter à un mode de vie différent de celui du passé.

LA RATIONALISATION DES CHOIX

Ce qui est parfaitement rationnel dans le paradis terrestre de la bureaucratie devient irrationnel dans notre purgatoire agité. L'irrationalité 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** ») (11). 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.

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 (12). Le problème fondamental consiste à répartir soigneusement quelque chose de fini entre des fonctions déterminées. C'est donc pour ainsi 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 1 % 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.

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 schéma 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. 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 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.

(11) C.L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending*, Washington, 1968.

(12) Voir Dow, cité dans F. Caffé, « *Politica Economica* ».

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.

LA DEMOCRATISATION DES CHOIX : PROGRAMMATION ET AUTOGESTION

La programmation par projets est beaucoup plus qu'un 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.

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.

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 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 eu 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 prises 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 XIX^e 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 les 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.

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 » (13).

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.

POUR DES « COMMUNAUTÉS DE PROJET »

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,

(13) A. Toffler, *Le choc du futur*, p. 471.

d'ordre public, de défense et, peut-être dans une mesure moins grande, de justice, dont l'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 « débureaucratization ».

Les services sociaux ne sont pas divisibles individuellement, mais ils peuvent être rendus disponibles pour des « 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 nécessité 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.

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 « **Poils** » autour desquelles le tissu des relations sociales, qui est aujourd'hui menacé de désagrégation, serait restructuré. Pour les opposer aux « technostruc-

tures » — caractérisées par la mobilisation des hommes au service de la production —, nous pourrions les définir comme des « polistruktures ».

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 traquent 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.

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) retrouverait 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.

On peut sans doute objecter que des structures de ce type supposent une autre espèce d'hommes que celle 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 dictons. 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'égoïsme 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 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 (14)...

L'EUROPE DE DEMAIN : BUREAUCRATIE OU PROJET ?

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 ».

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 accompagné 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 politique.

(14) Voir E. Fromm, *Psychanalyse de la vie moderne, Communauté*.

LE POINT DE VUE D'UN SYNDICAT

LE CAPITALISME FRANÇAIS ET L'ENVIRONNEMENT

par J. Laot ⁽¹⁾

MAIS QU'EST-CE DONC QUE « L'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 en 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.

Cette approche de l'environnement lui donne une

(1) Membre de la Commission exécutive de la C.F.D.T.

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^e 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 rigidité 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... ».

En fonction de cette approche du problème, le colloque syndical C.E.S.L./O.E.C.M.T sur l'environnement et le cadre de vie réuni à Luxembourg les 1^{er}, 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 partielle 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 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 décennies. 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, en 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.

UN MONDE PALEOTECHNIQUE

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 (2) un humanisme universel ». Si l'ampleur du verbe prête à sourire, il n'en est pas moins vrai que le problème est fondamental. Il en est ainsi depuis longtemps.

Dans son livre « Technique et civilisation » (paru en 1934), Lewis Mumford décrit la rupture intervenue dans la société européenne par la naissance du capitalisme. Ce tournant dans la civilisation, « le grand mouvement démographique et industriel qui se produisit au XVIII^e 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^e siècle furent absorbées par une série de « rushes », 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 rusches de la mine), se répandit partout. Les fermes du Middle West, aux Etats-Unis, furent exploitées comme des mines, les forêts furent saignées et minées comme les minerais de leur collines. L'humanité se conduisit comme un héritier pris de boisson. Et les dommages pour la civilisation engendrée 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'œuvre 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

(2) Les majuscules sont dans le texte.

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 Boudierby. 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'appât 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 trêve, 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 ? 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.

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 coût 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 « heures de pointe » dans la journée. D'ici à 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'ajoutent 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 quelles qu'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 (3) 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 in-

fluent, 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 « l'un 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 ».

UNE CAMPAGNE EN TROMPE-L'ŒIL

... 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 gênants 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.

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 œuvre. 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 antipollution :

« ... 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... »

(3) La majuscule est dans le texte.

Chaque fois qu'on décidera une mesure augmentant le prix des voitures de 100 F par exemple, à 2 000 000 de voitures produites par an, il en coûtera 200 000 000 de 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 sur les 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 ?

La hausse du coût des voitures joue, il est vrai, sur l'étendue du marché. Ce même groupe a calculé qu'une hausse de 3 % par an jusqu'en 1980 réduirait de 11 % le nombre des acheteurs.

« 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 réglementation est adaptée et permet aux petites voitures de se passer de dispositifs antipollution chers (4).

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 économiques graves. »

Ici les choses sont franchement dites, mais dans un autre passage du rapport, cet assouplissement de la réglementation était justifié par le risque de voir d'éventuels automobilistes

« devoir renoncer à la motorisation et éprouver de ce fait un sentiment de frustration » (4).

Le groupe concluait par des propositions de réglementation 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 signi-

(4) C'est nous qui soulignons.

ficatif 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.

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 entités 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 dominant 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-ils 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.

Conséquences sur l'affectation des ressources.

Une 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 exemples des choix opérés dans la répartition des ressources : 1 km de boulevard périphérique représente un hôpital de 550 lits, ou 30 000 places d'écoles maternelles, ou encore près de 800 logements de 4 pièces. Pendant les 5 années du V^e 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 correspondants.

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 réglementer de manière draconienne l'usage de l'automobile serait exigée par l'opinion publique. Croit-on vraiment 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 conjugait 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. » (« Le Monde », 11-2-71.)

... ralenties 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 VI^e Plan (1971-1975), cette industrie doit procu-

rer 90 000 des 250 000 emplois industriels prévus et 1/3 des ressources en devises.

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 réglementation 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, quelles qu'en soient les conséquences pour la qualité de la vie.

Et encore ! la réglementation 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.

REGLEMENTATION ET... DEROGATIONS

La démonstration faite 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 réglementation existe ... mais elle n'est pas appliquée.

Les causes de cette situation sont bien connues.

C'est, d'une part, le manque de moyens de contrôle. En 1969, le Préfet de Police de la Seine indiquait : « Pour contrôler quelque 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 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 ? »

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 l'Administration préfectorale consacré à « La protection des populations contre les agressions de la vie moderne » (novembre 1969) :

« Il faudrait, en outre, que les préfets qui se heurtent à divers types d'oppositions soient soutenus « a priori » 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 de Commerce, 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 dilution des résidus.

« De plus, cette industrie augmente clandestinement sa production au mépris de la réglementation.

« 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 affaire à trop forte partie et parce que, il faut bien le dire, une sorte de chantage à l'emploi se manifeste sans cesse. »

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 réglementation 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 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 dirigé 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'aérottrain entre la Défense et Cergy-Pontoise a été prise en comité inter-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 réglementation 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 œuvre de cette réglementation ?

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.

LE VRAI MOBILE : LE PROFIT

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 États-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 Mumford 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, à Pittsburg même, la lutte déclenchée 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 continus 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 du Torrey Canyon, la marée noire, a mis en valeur la pollution de la mer, mais aussi le risque de voir l'industrie du tourisme périliter par la pollution des plages; une enquête faite par un organisme de consommateurs (5) a montré l'importante proportion de plages où les baigneurs encouraient des risques graves pour leur santé. Il en 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 oubliées 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, quelle que soit la qualité de leur produit, leur « image de marque, élément 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 ».

(5) *Union fédérale de Consommation*: « Que choisir? », n° 42, avril 70.

L'opération ne vise donc pas seulement à faire des profits; elle est aussi une opération politique, et le même article l'explique sans ambiguïté 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:

« La lutte contre les nuisances est devenue, depuis peu, une affaire de gouvernement. Cette prise de conscience de la dimension politique du problème s'est produite rapidement dans tous les pays occidentaux. Elle est d'ailleurs remarquable par son ampleur, sa spontanéité 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 spectaculaires, ou des décisions industrielles impopulaires, ont donné un 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 fonds 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 coûtant 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.

Quelques semaines après, « **L'expansion** » consacrait à ce problème une étude intitulée « **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 la 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 créé 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 créé l'obsession, et l'obsession a créé 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 continue 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.

PROPOSITIONS SYNDICALES

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 (14 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.

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 antinuissances 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 connaissance 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 seuils 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 (de Venise) 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-nuissances 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 le 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 antinuissances**, 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 antinuissances.

- 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.

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 mass-medias 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 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.

Certains s'interrogeront 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 leur environnement. 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.

MARCHÉ COMMUN

ET

ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS

par Michel Albert

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 ?

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 voirie urbaine ».

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'œuvre (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.

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 (2) 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 (3), alors que les autorités publiques sont sollicitées de dispenser les autres (4).

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

(2) Analyse et Prévision - novembre 1969.

(3) Voir en ce sens l'évolution du régime des télécommunications signalée ci-dessous.

(4) 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.).

M. Michel Albert est Inspecteur des Finances.

(1) « La vie économique », A Colin.

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 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 (5); que la surconsommation individuelle de médicaments s'aggrave parallèlement au manque de lits d'hôpitaux (6); 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.

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 éco-

nomique 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 Produit intérieur brut (P.I.B.)).** En outre, ce très remarquable écart n'était rien moins que l'œuvre 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 (7), 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 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 pour-

(5) 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 %.

(6) 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).

(7) J.O. des Communautés, 25 avril 1967. Premier programme de P.E.M.T.

rait 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.

LA POLITIQUE DES EQUIPEMENTS COLLECTIFS DANS LA C.E.E.

Le tableau ci-après 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 — lequel se répartit entre quatre grands emplois : consommation publique et privée, formation brute de capital fixe du secteur directement productif et des administrations publiques.

Taux de croissance annuels du Produit Global en %		
Allemagne :	projections 65-70	3,5
	réalisat. 65-70	4,7
	projections 70-75	4,5
France :	projections 65-70	4,8
	réalisat. 65-70	5,8
	projections 70-75	5,7
Italie :	projections 65-70	5,0
	réalisat. 65-70	6,0
	projections 70-75	6,0
Pays-Bas :	projections 65-70	4,6
	réalisat. 65-70	5,1
	projections 70-75	4,6
Belgique :	projections 65-70	4,1
	réalisat. 65-70	4,4
	projections 70-75	4,8
C.E.E. :	projections 65-70	4,3
	réalisat. 65-70	5,2
	projections 70-75	5,2

Quels étaient les objectifs ?

Les projections (8) du premier programme de politique économique à moyen terme de la Communauté portant sur le quinquennat 1965-1970 constituent une claire illustration de la doctrine rappelée ci-dessus.

Quel que soit l'écart des taux de croissance du produit global (9) (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 » qui mesure l'avance que chaque pays assigne à ses investissements publics par rapport à son produit global.

Ce simple calcul montre bien aussi que le même dessein se retrouve grosso modo dans les nouvelles projections 1970-1975, sous réserve de particularités concernant la France qui seront commentées ci-dessous. Cette continuité dans le propos est d'autant plus notable que la Communauté dans son ensemble a abouti, non pas au redressement désiré, mais à une dégradation relative du volume de ses équipements collectifs : le coefficient de dégradation (10) est de 94,2.

Quels sont les résultats ?

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 Produit national brut. 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 prévi-

(8) Ces projections, établies par le soin des administrations nationales compétentes, présentent à la fois un caractère de prévisions conditionnelles et d'objectifs arrêtés.

(9) 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.

(10) La définition adoptée est telle qu'il y a dégradation lorsque le coefficient de redressement est inférieur à 100.

sions, 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°) Le secteur privé.

a) Consommation privée.

Les pays de la Communauté européenne 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.

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.

On peut en revanche supposer une influence indirecte, certes mineure, mais favorable à la limitation de la progression de la consommation 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.

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.

L'évolution en volume des investissements publics d'une année sur l'autre, se caractérise par une très forte discontinuité qu'exprime, pour les six pays membres et la Grande-Bretagne, leur coefficient de variation comparé à celui du P.N.B. : 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, ballotté au gré des fluctuations conjoncturelles.

Un taux de croissance qui favorise les riches.

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 :

	<u>P.N.B.</u>	<u>Investissements des administrations</u>
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 Politique économique à moyen terme 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 (11) ; 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 (12).

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 % (13).

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

(11) 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.

(12) 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.

(13) 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 %.

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 VI^e 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 (14), 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.

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 certains 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 équipement 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

(14) « 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 ralentissent 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 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 VI^e Plan — page 12.)

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 petites 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.

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.

Tableau 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.

Le modèle « 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 (15).

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 %.

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 du 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 Lander 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 (16).

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

(15) 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. 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 ».

(16) 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.

a atteint dans ce domaine plus de 16 % en une seule année, de 1969 à 1970 ! 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.

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, 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 % (17).

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 Mar-

(17) Ces records ne sont sûrement pas étrangers au coût des installations portuaires et de la protection contre les eaux.

ché 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 ».

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 Groningue), 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, 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.

Le modèle « latin » (18).

Dans le tableau I, trois pays sur dix présentent un taux moyen de F.B.C.F. des Administrations par rapport au P.N.B. inférieur à 4 %. 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 :

(18) 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'oïstiveté grâce à la prodigalité des caisses publiques...

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 : son taux moyen est passé de 2,78 % en 1961 et 1965 à 2,42 % entre 1966 et 1970 (19).

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 2

ITALIE (20)

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	

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 affaiblis 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 ;

(19) 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.

(20) Source, 3^e 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.

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 (21). 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 mis 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

(21) 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.

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 % et, pour l'ensemble de la C.E.E. 48,3 %) (22) ; 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 % (23).

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 beau-

coup 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. Pour la France au contraire, il s'agit d'un libre choix — à peine esquissé dans le V^e Plan, mais fort net dans le VI^e Plan — dont la visée centrale paraît être de compenser l'altération de sa puissance politique par un développement accéléré de sa puissance économique.

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 %.

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 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'habita- tion	Entrepr. sans locaux d'habitat.	Adminis- trations 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 (24)	5,7	5,8	3,6	6,3	3,4	7,2	7,0
(25)	5,8	5,5	4,2			6,8	7,3
	à 6 % (P.I.B.)						

(22) Commission des Communautés européennes.

Rapport sur la situation sociale en 1970 — page 258.

(23) Cette comparaison n'implique aucun plaidoyer en faveur du dirigisme des loyers.

(24) 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 3^e programme de PEMT (page 104).

(25) Source VI^e Plan — Programmes d'actions détaillées, page 5. Ces chiffres figurent ici à titre purement indicatif. Il convient de raisonner sur les données du 3^e programme, qui sont les mêmes que celles du VI^e Plan, mais présentées de façon homogène avec les autres pays.

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 VI^e Plan, à une option plus accusée encore en faveur du « modèle latin ».

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 4

FRANCE

Taux de croissance annuels en volume

	P.N.B. (1)	F.B.C.F. des Administrations (2)	Coefficient de redressement = (2) × 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.

Tableau 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 projetée 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).

(*) Compte tenu de la révision des comptes de la Nation en France, les chiffres actualisés correspondants sont de 5,5 % et 10,1 %.

Tableau 6

Part du P.N.B. affectée à 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. 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 VI^e 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 », y compris, à la limite, pour compenser le laxisme 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. tableau 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 considérées en 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.

La France évolue dans une direction opposée à celle adoptée par l'ensemble de ses partenaires : elle a l'in-

tention 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 (26), entend bien s'y maintenir en 1975, et avec un retard accru (27).

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 en matière d'impôts directs.

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

(26) 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.

(27) Objectif d'autant plus remarquable qu'il semble quelque peu contradictoire avec l'idée centrale du VI^e 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 »).

en direction du « modèle nordique » (28). 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.

VERS UNE NOUVELLE STRUCTURE DES FINANCES PUBLIQUES

Il est hautement probable que d'ici à 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 Centre européen de coordination des recherches en sciences sociales 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.

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 contrebattus 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.

(28) 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....).

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 a élaboré un projet dans le même sens (29).

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.

LES RESPONSABILITES NOUVELLES DE LA COMMUNAUTE

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 d'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 Politique économique à moyen terme, 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 vœu pieux.

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 (30).

(30) Cette précision ne vise pas seulement la coordination nécessaire des politiques économiques, mais la mise en œuvre 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.

(29) « Vision », juillet-août 1971.

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.

D'abord parce que les erreurs, paresse, 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 divergents et même contradictoires. Et qu'enfin cette contradiction sera encore aggravée par l'élargissement de la Communauté.

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 européenne.

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'Union économique et monétaire signifie davantage d'inégalités sociales au sein de chaque pays membre ;
2. Pas d'Union économique et monétaire 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'Union économique et monétaire 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. ■

L'EUROPE

FACE A L'INDUSTRIALISATION DU TIERS MONDE

par Pierre Moussa ⁽¹⁾

IL est très vrai 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 zone 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 (2). 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 (3).

(1) 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).

(2) 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 %).

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'espace 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 justifie 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

(3) un investissement industriel peut très bien avoir un effet nul, voire négatif, sur le revenu et sur le niveau de vie des habitants.

vulgaire de réserve d'espèces vivantes, mais comme réserve de nature au sens plein du terme : il se peut que dès le XXI^e 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.

Mais c'est en fait grâce à l'industrialisation 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 » (4).

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 degré 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'œuvrer 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.

INDUSTRIALISER, COMMENT ?

Les dangers des 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 œuvre 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'œuvre dans ce pays. D'autres varient selon les branches : ils concernent 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

(4) « Ecoute, homme blanc (White man, listen) », Calmann Lévy 1959, p. 59.

l'Asie du sud-est, la plupart des biens de consommation, près de la moitié des demi-produits du 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, dues à la demande du secteur à relativement haut revenu qui se développe autour des nouvelles entités industrielles ;
- enfin et surtout, 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 des 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 locale : la solution la plus économique trouvée 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.

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.

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 zone de libre échange, ou en tout cas préférence commerciale mutuelle, telles que l'Union Douanière des Etats d'Afrique Centrale (UDEAC), l'Union douanière des Etats de l'Afrique de l'Ouest (UDEAO), récemment transformée en Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO), etc. ;
- 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.

Les industries de valorisation n'ont qu'un domaine limité.

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 rancœur 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 ancré au cœur des pays pauvres et se trouve encore renforcé 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 valorisation 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.

- Au-delà du champ limité de la valorisation fatale, le champ beaucoup plus étendu de la valorisation théoriquement possible. Lorsqu'il s'agit des stades postérieurs à la toute première transformation, l'acte industriel est plus complexe et d'autre part l'effet d'allègement est moins massif : 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.

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'œuvre 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'œuvre.

Les industries fondées sur une situation favorable de la main-d'œuvre.

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'œuvre 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'œuvre 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'œuvre, 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 (5), 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

(5) 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.

esquisser un mouvement en direction de l'Afrique noire.

Ce phénomène a d'autant plus de chances de s'accroître 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'œuvre 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'œuvre appropriée, la tendance est forte d'aller à elle, de la faire travailler là où elle est. A défaut de déplacer la main-d'œuvre économiquement désirable mais sentimentalement indésirable, on est conduit à déplacer les industries en sens inverse.

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 traditionnelle du pays, disparaît lorsque, par définition, les usines se bâtissent en vue de l'exploitation d'un marché extérieur.

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.

Le rôle des sociétés multinationales.

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 dé-

bouché 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 meilleures 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.

L'AIDE DES PAYS INDUSTRIALISES

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, 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.

L'AIDE FINANCIERE

Les crédits privés à l'exportation.

Les crédits privés à l'exportation représentent une part croissante des apports privés aux pays en voie de développement. Le montant net des crédits ainsi accordés par les pays membres 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.

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 (amortissements 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'investisse-

ment 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 :

- d'abord 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. 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 diffèrement de certains autres projets.

Les investissements privés.

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, managérial 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.

Sous cette réserve, quels sont les moyens dont ils disposent pour appuyer l'investissement privé dans le cas où il apparaît souhaitable ?

— Une première sorte d'encouragement est celle qui consiste à associer, à l'investissement fait par des capitalistes privés, des dons ou prêts publics.

— 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.

— 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'investisseur.

Les 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 eux-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 indispensables 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.

L'AIDE INTELLECTUELLE

Les 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.

b) Plus intéressantes sont les études précises tendant à connaître les possibilités d'implantation industrielle dans tel ou tel pays du Tiers Monde. 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 due 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.

c) Les technologies industrielles 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'œuvre, 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'œuvre. 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 capitaliste ; 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'œuvre abondante, pourvu qu'un certain effort 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.

Fourniture de matière grise.

Dans certains secteurs industriels tels que les services publics, 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'œuvre 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 investisseurs, 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.

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 popu-

lation 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 Guatemala, 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 au 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 concourent 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 formation, 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 insuf-

fisante 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'entreprises. 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.

L'AIDE COMMERCIALE

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'œuvre) 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 ?

Prendre des initiatives, bien entendu, en matière d'aide à la commercialisation.

Les « préférences généralisées » aux pays du Tiers Monde.

Une action très 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 préférentiel 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).

L'atténuation des restrictions aux échanges.

Les restrictions quantitatives qu'a laissées 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.

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.

L'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 : 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) ; des trois Etats d'Afrique Orientale : Kénia, Ouganda, Tanzani ; et du Maroc et de la Tunisie.

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 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 extrêmement 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 zone 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.

LES CONSEQUENCES POUR L'EUROPE

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 XX^e 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, envisagés *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 :

1. 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 substantiellement le fonctionnement et la structure.

Dès maintenant, le niveau atteint par l'industrie du Tiers Monde est tel qu'il n'est possible de traiter 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 légèreté 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'activité 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'œuvre 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 importantes, des changements de structures nécessaires en Europe. Il est vraisemblable qu'elle deviendra peu à peu l'une des causes les plus importantes de ces changements.

3. Pour diverses raisons, il paraît souhaitable de procéder dans les années qui viennent à une révision 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 adhésions 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 Président Carlos Besa, à l'ouverture de la dernière session du G.A.T.T., a déclaré (16 novembre 1971) 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

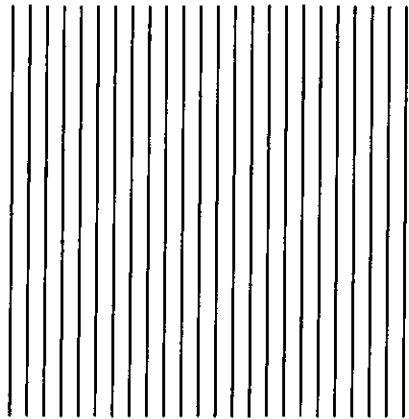
est ainsi constamment tournée, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de consacrer un effort de réflexion à l'élaboration de nouveaux principes peut-être plus nuancés ; car le maintien d'une règle qu'il devient habituel et normal de négliger équivaut, à la limite, à l'absence totale de toute règle.

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 traitements privilégiés qu'il peut leur paraître opportun de s'accorder mutuellement. Nous avons vu 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 traitements 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 économique-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 les domaines 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. ■



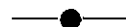
D'autres rapports de la Conférence de Venise

Comme le Professeur M. P. Fogarty, MM. O.A. Friedrich, Président de la Bundesvereinigung der Deutschen Arbeiterverbände, et J. Houthuys, Président de la Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique, ont traité du rôle et de la condition des hommes au sein de l'entreprise.

M. Friedrich, partisan d'un « ordre libéral et démocratique », estime que « le premier objectif de la politique sociale européenne » devrait être d'en sauvegarder et consolider les fondements, dont le premier lui paraît être la propriété des moyens de production.

Déclarant d'entrée de jeu qu'en tant que syndicaliste, il ne peut « 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 », M. Houthuys rejette « toute forme de distribution directe des bénéfices aux travailleurs de l'entreprise, de même que toute forme d'actionariat ouvrier ou de capitalisme populaire », car elles « n'ont pour effet que de favoriser le système capitaliste existant ». « Le travail des travailleurs est une raison plus que suffisante pour leur conférer le droit d'avoir voix au chapitre » dans l'entreprise. Il estime en tout cas que « ce n'est que par la participation des travailleurs que la libre entreprise peut être sau-

vée », et demande des conventions collectives à l'échelle européenne par branche d'activité.



Quant aux conditions pour que les investissements des entreprises s'orientent davantage vers les régions moins développées, MM. D.J. Ezra, Président du National Coal Board, et G. Kienbaum, Président de la Commission économique du Bundestag et Conseiller d'entreprises, apportaient une contribution parallèle à celle de M. M. Dido.

M. Ezra constate que les écarts de revenus entre régions riches et régions pauvres ne se sont pas réduits, et suggère, pour inciter les industriels à implanter des usines dans les régions sous-développées, des incitations financières nettement accrues. « Si on tarde à le faire, conclut-il, 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 ».

Pour M. Kienbaum, « toute politique régionale suppose (...) 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 ». Il propose un « plan anti-crise », et, pour le financer, un Fonds régional européen sur le modèle du F.E.O.G.A.

MM. G. Pétrilli, Président de l'I.R.I., et le Professeur H. Juergensen, Directeur de l'Institut für Europäische Wirtschaftspolitik de l'Université de Hambourg, se sont penchés de même que M. J. Laot sur les conséquences de l'action pour un meilleur environnement sur le développement industriel et la localisation des entreprises.

M. Pétrilli tranche en faveur de la souplesse dans le débat sur l'opportunité d'établir des normes uniformes au niveau continental en matière de politique écologique, à cause de la diversité des situations de départ des différentes industries nationales, et de la disparité des niveaux de pollution d'une région à l'autre. Il demande la création d'un Institut européen de l'Ecologie.

Si la pollution est la conséquence du développement industriel, dit le Professeur Juergensen, à cause de l'expansion de la production et de l'agglomération des usines, le progrès technique peut réduire considérablement la pollution alors même que la production s'est accrue, comme le montre l'exemple chiffré de l'industrie sidérurgique de la Ruhr, qui, en abandonnant le procédé Thomas au profit de l'oxygénation, a diminué du facteur 30 l'émission de poussières, pour une production plus que doublée en 17 ans. Les secteurs industriels en expansion absorberont mieux que les autres les suppléments de coûts qu'imposeront les mesures de protection de l'environnement, mais celles-ci laissent prévoir un surcroît de concentration des entreprises, et certains produits disparaîtront du marché quand on mesurera leurs effets néfastes. Autre problème : comment l'industrie de la Communauté pourra-t-elle éviter les distorsions de concurrence au niveau mondial, si les autres continents s'abstiennent de prendre les mêmes mesures de dépollution ?

A M. Albert s'étaient joints, sur le thème de la croissance du coût des infrastructures et des équipements collectifs, et du problème de leur financement pour un développement harmonieux de la Communauté, le Professeur H. Neuman, de l'Université de Bruxelles, Président de la Société nationale d'Investissement, et M. B. Armato, Secrétaire confédéral de la Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (C.I.S.L.).

L'approche et l'analyse du Professeur Neuman rejoignent celles de M. Albert. Ses suggestions originales sont, entre autres, l'installation de zones industrielles uniques pour un groupe donné de communes, l'optimisation des dépenses en fonction d'objectifs sociaux mieux définis, dans la perspective d'un accroissement des dépenses d'infrastructure, la révision du rôle et des modalités de la fiscalité, la recherche de nouveaux modes de financement, etc.

Du point de vue syndicaliste qui est celui de M. Armato, « 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 ». Aussi décrit-il la nature des conflits d'intérêts qui vont en s'aggravant en Europe occidentale, pour en déduire que ces conflits sont liés « 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 entre société et masses laborieuses, entre objectifs sociaux et progrès industriel ». Le problème consiste donc, selon lui, à « rattacher la lutte de la classe ouvrière à un schéma politique de grande envergure (...). 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 ».

Les objectifs et les moyens d'une politique européenne de la technologie ont été étudiés par M. L. Boelkow, Président du Conseil d'administration de Messerschmidt-Bölkow-Blohm, M. Heinz Markmann, de l'Institut économique et social de la Confédération des Syndicats allemands (DGB), et Sir Richard Clarke, ancien Secrétaire permanent au Ministère de la Technologie.

Pour M. L. Boelkow il ne saurait être question d'autarcie technologique de l'Europe.

« On aurait rendu 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 », écrit M. Markman, pour qui « 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 ». C'est pourquoi « les syndicats européens suivront avec une sympathie sceptique la future politique de la Communauté dans le domaine de la technologie ». Il estime, en ce sens, que « 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 ».

Sir Richard Clarke pense que l'Europe n'a pas besoin d'une politique de la technologie en tant que telle, mais d'un « dispositif assurant que les ressources technologiques seront disponibles quand on en aura besoin ». Il conclut : « Si la Communauté élargie aborde sérieu-

sement 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 au mieux ».

MM. G. Kraijenhoff, Président du Comité de Direction de la firme Akzo, d'Arnhem, F. Simoncini, Secrétaire confédéral de l'Unione Italiana del Lavoro, et L. Duquesne de la Vinelle, Recteur de la Faculté universitaire de Mons, ont traité du développement des sociétés multinationales.

Souhaitant une approche européenne du problème de l'entreprise multinationale, M. Kraijenhoff observe que la réalisation de l'union douanière est bien loin de suffire à la mise au point d'une politique en ce domaine, faute de politiques communes en matière économique, industrielle et sociale, même si un certain nombre d'entreprises multinationales ont saisi la chance du marché unique et se sont posées en pionnier de la restructuration européenne. Beaucoup d'obstacles se dressent encore sur la voie de la création d'entreprises européennes transnationales : absence d'une fiscalité harmonisée, d'un statut juridique de la Société anonyme européenne, pas de marché monétaire et financier européen véritable, pas de politique régionale suffisante, pas de politique sociale... Et il réclame *la réalisation de l'union économique et monétaire*, tant pour résoudre le problème des firmes multinationales à direction étrangère à la Communauté que pour aider à la formation de groupes proprement européens.

Le rapport Simoncini, qui abonde en informations chiffrées, notamment sur l'impact des entreprises américaines en Europe, veut apporter une réponse au *Défi américain*, de M. Jean-Jacques Servan-Schreiber, dont il juge la thèse « simpliste ». « Il faut rejeter la stratégie préconisée par le journaliste français qui propose à la Gauche de se limiter à appurer la concentration de l'industrie d'Europe occidentale 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 », car enfin, « la classe ouvrière ne s'est jamais donné pour but de maintenir artificiellement la petite entreprise capitaliste et de freiner ou d'enrayer la concentration du capital ». L'auteur conclut que si « l'intégration de l'Europe occidentale et en particulier la création du Marché commun ont (...) attiré des investissements américains considérables, en leur assurant des soutiens importants, et (...) de ce fait provoqué de fortes poussées endogènes vers la concentration, y compris à caractère multinational », en revanche, « 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 ». Solutions préconisées : programmation nationale et européenne, et action syndicale.

M. Duquesne de la Vinelle estime que « les sociétés multinationales sont des instruments d'une incomparable efficacité du point de vue de l'innovation et de l'expansion économique ». Avec leur avènement, « les structures économiques se sont mises sur une nouvelle « longueur d'onde » à laquelle ne correspondent plus les structures sociales et politiques de l'Europe ».

Enfin, la « promotion de l'industrialisation des pays en voie de développement et ses conséquences pour l'industrie communautaire » ont donné lieu à des rapports de MM. H.O. Vetter, Président du DGB, et J. Tinbergen, Prix Nobel d'Economie, concurremment avec celui de M. Moussa.

Pour M. Vetter, l'objectif prioritaire de la politique de développement du Tiers-Monde est la libération de l'Homme, par l'amélioration de ses conditions de vie plus encore que par la croissance économique. « 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. » Syndicaliste, M. Vetter souhaite que les syndicats européens trouvent des formes efficaces d'aide aux syndicats des pays en voie de développement, et contribuent dans les pays développés à éveiller l'intérêt du grand public pour les problèmes du Tiers-Monde.

Le Professeur Tinbergen rejette l'idée que l'Europe puisse s'assurer par sa politique commerciale des avantages contraires aux intérêts du reste du monde. Il préconise, pour développer le monde pauvre, une production maximale à court terme, par la pleine utilisation de tous les facteurs de production et la transformation par les pays pauvres de leurs propres produits naturels. Pour sa part, la Communauté européenne devrait réduire encore ses droits de douane sur les produits des pays en voie de développement, éliminer la structure « anti-transformation » de ces droits lorsqu'ils subsistent, contribuer à la conclusion d'accords de produits, et cela en premier lieu pour le sucre et le cacao, encourager en Europe les activités adaptées aux conditions de l'Europe occidentale et, au contraire, y décourager les activités qui peuvent devenir compétitives au niveau mondial soit par recours au capital, soit par recours à la main-d'œuvre, de manière à permettre à la main-d'œuvre des Pays en voie de développement de conquérir des marchés, et de développer la recherche scientifique.

MONTHERLANT

DEVANT

SON

DESTIN

par Pierre de Boisdeffre

Saint-Exupéry qui, dans *l'Equinoxe de Septembre*, dénonçait l'esprit de Munich ? Ou l'ami de Hans-Karl Bremer, d'Otto Abetz et de Karl Epting qui, dans *le Solstice de Juin*, urinait sur les chenilles françaises ? L'auteur des *Jeunes Filles*, tout occupé à démystifier l'Eternel Féminin ? Ou celui des *Garçons*, qui semble n'avoir jamais aimé vraiment que les adolescents ? *Ces personnages se contredisent tous ; tous, pourtant, sont vrais.*

Une chose est sûre : ce romancier célèbre, ce dramaturge comblé, cet académicien qui passait pour distant, n'était pas à l'aise dans sa peau. S'il s'est marié, c'est clandestinement, sans jamais se montrer en public avec son épouse ; s'il fut père, son fils est resté, aux yeux des autres sinon aux siens, le « *fils de personne* ». Ecrivain, s'il n'a pour ainsi dire pas cessé de parler de son œuvre et de la commenter, il n'a jamais consenti à livrer quoi que ce soit de son être intime. Il lui suffisait de dire : « *j'ai été un homme de plaisir d'abord, ensuite un créateur littéraire, et ensuite rien* ».

Quel fut ce « rien », cette vie privée que Montherlant a jalousement protégée, autour de laquelle il a entretenu un étrange mystère ? A-t-il vraiment aimé les femmes ? Quelle est la ravissante brune que photographiait à ses côtés, dans les années 1935, Laure Albin-Guillot ? A-t-il été fiancé, en 1934, à Solange Dandillot ? S'est-il

De tous ces personnages qui l'ont habité, lequel était le vrai ? Était-ce l'enfant de bonne famille catholique, au large col blanc, élevé par des femmes et par des prêtres, dont le collège était tout l'horizon ? Ou l'auteur, déjà païen, du *Songe* ? Le jeune homme aux guêtres grises, au col cassé, au port de tête barrésien, qui fréquentait les bals et venait d'écrire *l'Exil* ? Ou le simple soldat qui se battit en Alsace et fut blessé dans les Vosges, « grièvement », dit la citation ? Le romancier célèbre, décoré, familier de Lyautey, de Pétain, qui, un moment, administra l'Ossuaire de Douaumont, qui écrivait dans *La Revue des Deux-Mondes* et *l'Echo de Paris* ; ou l'homme de plaisir, l'aventurier qui fuyait les siens en Afrique ? L'égal de Malraux, de Bernanos, de

marié? Autant de questions auxquelles il est encore trop tôt pour répondre, mais qui, demain, passionneront les biographes, comme me passionne, en ce moment, la vie privée de Gide...

En ce matin d'hiver où je suis allé le voir pour la première fois, — il y aura bientôt seize ans — ce qui me frappa d'abord, ce fut son génie de l'inconfort. Cet exquis hôtel XVII^e du bord de la Seine, tout proche de celui qu'avait habité ma grand-mère, était, en fait, un noble taudis, digne de Léon de Coantré. Pas d'autre moyen de chauffage qu'un affreux poêle électrique; les lampes s'éteignaient sans cesse parce que les plombs sautaient à tout moment; derrière les fenêtres s'étendait l'admirable frise du Louvre, mais il fallait se pencher pour l'apercevoir...

Dans la demi-pénombre, j'entrevis une lionne d'Égypte, aux traits sévères, taillée dans une pierre dure et grise; une tête de femme mutilée, en marbre de Paros; un mufler de bronze, tête d'un taureau qu'il avait combattu en Andalousie, le minuscule *Eros* funèbre sur le marbre de la cheminée. Mais cette cheminée n'avait ni glace ni trumeau; le mur de briques était nu, et cela depuis trente ans. Dans l'antichambre, les pardessus s'alignaient sur la table, auprès des chapeaux d'un modèle antédiluvien; lorsque je partis, Montherlant s'inquiéta: si j'allais me tromper de chapeau... Ce grand homme n'avait pas de garde-robe. Je me souvins alors que M. Persilés aussi tremblait devant l'employé du gaz...

En ce petit homme, massif plutôt que vraiment corpulent, aux cheveux coupés trop courts sur une nuque épaisse, j'avais de la peine à retrouver le mince adolescent vêtu de noir qui toréait de jeunes taureaux dans les fazendas andalouses; le permissionnaire au regard enfantin, qui, dans une chambre de Versailles, sortant des bras d'une jeune fille, écrivait les pages, d'une inspiration religieuse, de *La Relève du Matin*; l'écrivain de trente ans qui, vivant avec un unique serviteur dans un palais arabe de Tunis, composait *Aux Fontaines du Désir*. Se pouvait-il que ce vieux pot à tabac, aux oreilles décollées, à la vue basse, fût Henry de Montherlant? Pourtant, lorsqu'il commença à parler, de cette voix égale et sourde qui, pas plus que celle de Claudel, ne supportait la contradiction, je reconnus l'auteur du *Songe*: ainsi, sur le visage de très vieilles dames, devinons-nous les traits radieux qui, un demi-siècle auparavant, furent l'objet de tant d'amour...

« *Je ne suis pas un rhétoricien* », m'avait-il dit ce jour-là avec une sorte de passion contenue. « *Je m'excuse de le dire avec une certaine chaleur, mes livres ne sont pas de la rhétorique, mes livres sont faits avec ma chair, avec ma vie, avec mes testicules, avec tout ce que j'ai* ». Je sentis alors que cet homme qui, si souvent, se drapait dans sa cape, était plus naïf, plus exposé qu'un enfant. Je tentai de lui expliquer que je m'étais fait une fausse idée de lui après avoir lu, à seize ans, *Service inutile*. J'avais cru que Montherlant pourrait être le maître, le père, que, toute mon enfance, j'avais attendu. D'où ma déception lorsque j'avais lu ses autres livres, lorsque j'avais dû constater qu'il

se moquait de ses lecteurs. Je ne pouvais admettre que l'auteur, ni ses croyances ne valaient d'être « *pris si à cœur, ni tellement à la lettre* », ni qu'il ait pu délivrer son message « *comme l'oiseau, sans y prendre garde, lâche ses crottes en faisant son vol* ».

« *Tout le monde a raison, toujours... Le Marocain et le gouvernement qui le mitraille.* » Cette formule, parmi beaucoup d'autres, m'avait scandalisé. « *L'univers n'ayant aucun sens, il est parfait qu'on lui donne tantôt l'un et tantôt l'autre. C'est bien ainsi qu'il faut le traiter* ». De toutes mes forces, je répondais *Non!*

Montherlant le comprit. D'ailleurs, ce jour-là, nous ne parlâmes plus littérature, nous parlâmes de la France. « *Il faut vous dire, Monsieur, me dit-il, que je prends les choses tellement à cœur que je ne suis même plus capable de lire les journaux. Cet été, je me trouvais à Paris au moment des événements de Suez, sans personne pour m'expliquer quoi que ce soit, et, naturellement, sans radio. J'en étais réduit à la lecture de Paris-Presse et du Monde. Prévoyant ce qui allait se passer, je ruminais les événements. Monsieur, j'ai ainsi perdu trois mois, incapable de travailler. Depuis, je n'achète plus de journaux.* » (1)

Un peu plus tard, il me parla de cette fameuse « *liste noire* » sur laquelle on l'avait épinglé parce qu'il pensait à contre-courant. « *Les proscriptions, Monsieur, reviendront. Je sais comment cela se passe. J'ai vécu l'épuration. Je sais comment agissent Marius et Sylla. La mort de Cicéron m'attend.* »

Il vivait dans l'histoire romaine, comme le Général de Gaulle, tout aussi naturellement, vivait dans l'histoire de France. Tous deux solitaires; tous deux épris de grandeur; tous deux capables de mépris. Mais il y avait une grande différence: le Général vivait dans le Réel et Montherlant vivait dans un songe. A cette époque, le Général, redevenu simple particulier, et délivré du fardeau du *Rassemblement*, recevait la terre entière. J'évoquai, comme la possibilité du salut pour la France, celle de son retour au pouvoir. Montherlant n'y croyait guère, et, pourtant, s'en inquiétait. « *S'il revient au pouvoir, me dit-il, il ne m'épargnera pas* ». De fait, en mai 1958, je vis Montherlant plus nerveux, plus inquiet que jamais. Je crois l'avoir un peu déçu lorsque je lui dis que le Général de Gaulle avait d'autres chats à fouetter que de s'occuper des gens de lettres et que, lui, Montherlant, avait plus de chances de se voir élu à l'Académie que jeté dans un cul de basse

Quarante ans plus tôt, à peine dissipées les fumées d'un catholicisme décoratif que d'autres cultes s'étaient mis à l'occuper, qu'il énumérait ainsi: « *le corps humain, le héros sportif, les morts, le soldat inconnu* ». Aucun de ces cultes n'était gratuit. Pour chacun d'eux, Montherlant a payé de sa personne. Il a joué au rugby, couru le cent mètres en onze secondes 4/5, défié les taureaux, combattu dans les tranchées, veillé les morts de Verdun. La paix venue, il a, comme Drieu, tenté de retrouver ce « *quelque chose de vierge et de rude* »,

(1) Je garantis l'exactitude de ces propos, empruntés à mon Journal. — Copyright Pierre de Boisdeffre.

cette « violence ordonnée » qu'il avait tant aimée dans la guerre. En vain : il n'était pas facile de ramener « le divin sur la terre ».

Que se passa-t-il en cette année 1924 où l'auteur des *Olympiques*, fêté par l'intelligence française comme un jeune prince, mais pressentant la vérité du mot de Montalembert (« La gloire ? Mais qu'est-ce que cela fait pour le bonheur ? ») cessa de croire qu'il pût exister un salut pour les hommes ? En ce temps-là « le jeune homme Bonheur » (comme aurait dit Péguy) triompha du « vieil homme Honneur ». « Je me fous du bonheur... c'est la grandeur que je veux », venait-il d'écrire dans le *Paradis à l'ombre des Epées* : à l'instant même, cela cessa d'être vrai. Fuyant en Afrique les chausse-trappes de la carrière et les risques de l'engagement, l'auteur des *Voyageurs traqués* ne se proposa plus que d'être heureux. « Noblement ou pas noblement ». Mais peut-être, à ce moment, manqua-t-il sa vraie chance : celle qui aurait pu faire de lui le grand écrivain de son siècle. Le premier Montherlant, pourtant, n'était pas tout à fait mort puisqu'il écrivait encore des livres comme *Mors et Vita* ou *Service inutile*.

A lire *l'Equinoxe de Septembre*, on pouvait croire qu'il choisirait, deux ans plus tard, la Résistance. Au lieu de quoi, le correspondant de *Marianne* remonte à Paris et public (en octobre 1941, aux pires heures de l'occupation allemande) le répugnant *Solstice de Juin*.

A partir des années 40, l'auteur de *La Reine Morte*, pratiquement défaillant au moment où l'événement commandait de prendre parti, va s'absenter de son siècle. Comme les *gourous* d'autrefois, il se retire dans sa forêt, c'est-à-dire dans son œuvre.



Œuvre équivoque, à l'image de son insaisissable auteur ! Malgré *La Relève* et *Le Maître de Santiago*, malgré *La Ville dont le Prince est un Enfant* (merveilleux chant funèbre, au goût d'inceste, dédié aux dernières écoles chrétiennes), malgré cette extraordinaire aptitude à se faufiler dans les âmes et dans les cerveaux catholiques, malgré ses références constantes à la civilisation chrétienne, Montherlant n'a jamais été chrétien. En vertu d'un même malentendu, on voit parfois en lui un chantre de la France, un Barrès qui se serait vraiment battu, l'apôtre du civisme, du « service inutile ». En fait, malgré *le Songe*, malgré *Service Inutile*, malgré *l'Equinoxe de Septembre*, il s'est désintéressé des Français, d'une manière, dirait-on, assez gaullienne, si de Gaulle, justement, n'avait, depuis 1940, imposé aux Français une « certaine idée » de la France. Est-il, alors, un moraliste à l'antique, fils de Sénèque et de Julien l'Apostat, « épris de lumière plutôt que de puissance », persuadé que « chaque système résout complètement les problèmes de l'Univers », et qu'il n'y a pas d'autre vérité que d'alterner les doctrines opposées ? Sans doute. « *Aedificabo et destruum* » : cette formule que la critique prenait pour « de la littérature » était bien une devise pour sa vie, comme l'a prouvé sa mort volontaire.



Il y avait longtemps, déjà, que le suicide le hantait. Chaque année, il relisait « deux ou trois fois » l'étude, d'ailleurs passionnante, que M. Gabriel Matzneff a consacrée au *Suicide chez les Romains*. Il refusait que l'on tint le suicidé pour un « vaincu ». Il imaginait dans ses rêveries les Romains marchant un à un vers leur mort. « Chacun d'eux tient dans sa droite une torche vive. La flamme en est la flamme de son suicide et leur route en est éclairée ». Il fallait innocenter le suicide, lui restituer sa dignité.

Je l'imagine, regardant une dernière fois la Seine et ces nuages dont il me parlait dans nos *Entretiens* à la Radio, — nuages dérisoires, disait-il, et cependant merveilleux, comme le sont les choses de la vie — assis très droit, très calme, devant le guéridon Empire, dans ce fauteuil dessiné par Louis David dont il était si fier, et que, demain, j'espère, un musée national acquerra. Il caresse une dernière fois ces griffons ailés qui, venus des Tuileries, ont échappé au désastre de la Commune. Il vient d'écrire et de cacheter trois lettres ; il tient dans la main gauche une pastille de cyanure, dans la main droite un pistolet chargé, il regarde sa montre ; à quinze heures cinquante-neuf, il presse sur la détente, échappant enfin à ce monde et prenant « un peu de hauteur » afin d'entrer dans la seule éternité qui comptait pour lui, celle de l'art.

Aedificabo et destruum... Lorsque j'ai commencé à écrire sur lui, j'étais trop jeune, ou trop encombré de moi-même, pour m'apercevoir que cette fanfare de l'œuvre que je prenais pour une ouverture d'opéra, était une marche funèbre. Aujourd'hui, je sais que l'auteur du *Songe* n'est pas resté longtemps dans le camp des vainqueurs de la vie. Comme Kleist, comme Baudelaire, comme T.E. Lawrence, il a descendu, une à une, par un libre choix, les marches du sombre royaume. En un sens, il est mort de n'avoir été, ni vraiment compris, ni vraiment aimé. Et sans doute aussi est-il mort de n'avoir pas compris son temps, et de ne pas l'avoir aimé. « *Et d'être trop blessé, on meurt* ».

Mais s'il est, comme je le crois, une autre vie, dont notre existence n'est que le prologue, Montherlant y retrouvera des interlocuteurs dignes de lui. Il y retrouvera Thræsa et Sénèque, et son cher Caton, et cette Marya Kasterska, qui publia ses *Pages Catholiques*, et qui ne manquait jamais de prier pour lui à la messe, chaque matin. Il y retrouvera aussi ce prêtre qui s'est tué en sortant de dire sa messe, et en qui il voyait un préfet Spendius en soutane... Et tant d'autres qui mourront, mieux que nous, plaider sa cause.

La mort a ceci de réconfortant qu'elle met chacun de nous à sa place. Non moins que Rainer Maria Rilke, Montherlant a eu une mort à sa ressemblance, une mort qui ne ment pas à son œuvre. Et maintenant, qui osera encore illustrer et défendre, dans la littérature d'aujourd'hui, cette vieille, cette indispensable alliance du stoïcisme et du christianisme sur laquelle reste fondée, quoi qu'en pensent les nouveaux prêtres et les nouveaux docteurs, toute notre civilisation ?

Pierre de BOISDEFFRE ■

PROPOS SUR LA SCULPTURE MODERNE

Interview de Denys Chevalier

H. BOURBON. — Denys CHEVALIER, vous êtes critique d'art. Vous avez écrit plusieurs ouvrages parmi lesquels je retiendrai un Klee, un Picasso et un Maillol, publiés aux Editions Flammarion.

Vous êtes Conseiller Technique de l'Office National des Forêts pour le Musée de Sculpture Monumentale de la Faisanderie de Sénart (Essonne). Vous présidez l'Association de la Jeune Sculpture. Je vous remercie d'avoir accepté de nous parler de la situation de la Sculpture dans les Arts contemporains et de la réalisation intéressante qu'est le Musée de Sculpture en plein air de la Faisanderie.

Il semble que la sculpture moderne soit un domaine artistique ignoré du grand public. La sculpture ne me paraît pas, en effet, susciter l'intérêt que provoque la peinture contemporaine, même la peinture non figurative, pourtant si contestée par beaucoup.

Pouvez-vous, cher ami, nous donner les raisons de cette apparente désaffection du public à l'égard des œuvres des sculpteurs modernes ?

D. CHEVALIER. — J'aurais été d'accord avec vos propos, Henri Bourbon, il y a une dizaine d'années. Aujourd'hui, je pense que les efforts accomplis par différents organismes dont certains sont privés, dont d'autres sont publics, ont fait évoluer la situation dans le bon sens, c'est-à-dire dans le sens d'une meilleure connaissance de la sculpture.

Il y a une dizaine d'années, si les recherches des sculpteurs contemporains étaient moins appréciées du grand public que celles des peintres, c'est surtout parce qu'elles étaient moins connues, et cela pour plusieurs raisons :

- les conditions de travail d'un sculpteur sont très différentes de celles d'un peintre
- le matériau coûte beaucoup plus cher
- la création est beaucoup plus longue
- les expositions sont concrètement beaucoup plus difficiles à organiser.

Ces raisons, évidemment, demeurent encore vraies. Mais il y avait aussi un autre obstacle particulière-

Œuvre de MOHR Dietrich, né le 20 juin 1924 à Düsseldorf (Allemagne).

Œuvre de TUAL Pierrick, né le 6 juin 1941 à Basse-Indre (France).

ment important : la clientèle privée de l'œuvre d'art qu'est le collectionneur avait tendance à s'abriter, pour ne pas acheter de sculptures, derrière le prétexte du manque de place. Effectivement, les appartements d'aujourd'hui ne sont pas très grands. Sur les murs on arrive toujours à trouver un emplacement pour une œuvre plane, tandis que dans l'espace on a davantage de difficultés pour insérer un volume, c'est-à-dire une sculpture.

Cet argument, en fait, n'est pas sérieux, car rien n'empêche d'enlever un fauteuil du salon et de mettre une sculpture à sa place. Il y a en outre des sculptures de dimensions restreintes qui peuvent trouver place sur un bureau, une cheminée, un support fourni par un meuble.

La situation a, sur ce point, favorablement évolué. Dans cette heureuse évolution, les commandes officielles ont joué un rôle capital. La loi du 1 % a largement favorisé les sculpteurs — par ricochet, cette loi a en effet permis à beaucoup de voir les œuvres des sculpteurs contemporains dans des lieux publics, tels que les halls d'écoles et de lycées par exemple, et ainsi de s'initier peu à peu aux travaux et aux recherches de ces artistes.

Un intérêt s'est manifesté à nouveau pour la sculpture. La télévision et la presse y ont aidé de leur côté. Et certaines personnes ont été ainsi amenées à acheter des œuvres de sculpteurs contemporains. La sculpture moderne, petit à petit, a donc pris place dans les collections particulières, et ce n'est, je l'espère, qu'un début.

H.B. Vous êtes optimiste et je souhaite que votre optimisme soit confirmé par les faits. Le public, estimez-vous, s'intéresse progressivement, de plus en plus, à la sculpture moderne ; mais peut-on espérer voir un jour autant de monde dans des expositions de sculpture moderne qu'on en a vu récemment aux prestigieuses expositions de Picasso et Matisse dans les salles du Grand Palais ?

D.C. Je le pense, oui. C'est une question de talent pour le sculpteur choisi et une question de publicité par les organisateurs. Si ces derniers consentent à un effort d'information comparable, en faveur des sculpteurs, à celui qu'ils soutiennent en faveur des peintres, je ne vois pas de raisons, à talent égal, pour que le public mésestime l'expression dans les trois dimensions. D'ailleurs, je vous fais observer, cher Henri Bourbon, qu'il y avait, lors de la fameuse rétrospective Picasso dont vous parlez, une présentation de ses sculptures au Petit-Palais.

H.B. D'accord, mais soyons francs ; c'est la peinture de Picasso, et non sa sculpture, qui a intéressé surtout les visiteurs, peut-être d'ailleurs pour des motifs où le snobisme avait plus de part que l'amour de l'art. Mais, après tout, l'essentiel c'est que les gens soient très nombreux à aller voir des expositions et, ainsi, à s'initier aux diverses manifestations des arts plastiques : pourquoi un snob ou un curieux ne deviendrait-il pas un jour un amateur éclairé ?

D.C. Disons que ceux qui ont négligé le Picasso sculpteur ont eu tort et se sont privés de satisfactions esthétiques certaines.

H.B. Pouvez-vous, cher ami, définir à grands traits les caractéristiques de la sculpture contemporaine en la situant par rapport à l'œuvre des sculpteurs qui précèdent les créateurs d'aujourd'hui, tels Maillol ou Giacometti — je cite volontairement deux artistes d'inspiration très différente.

D.C. La filiation est assez nette entre les sculpteurs vivants et Maillol ou Giacometti. Il n'y a pas contrairement à ce que l'on pourrait penser, de solution de continuité. Un historien d'art a récemment affirmé que Maillol était, sinon le premier des sculpteurs abstraits, du moins à l'origine d'un certain courant de l'art abstrait. Ce jugement peut paraître paradoxal, mais il est finalement assez justifié. Quand Maillol fait une jambe, il pense d'abord à un cylindre, quand il modèle des seins, il pense à des sphères. Chez lui la nature n'est jamais pittoresque et le réel jamais anecdotique. Ses visages sont le plus souvent interchangeables. Maillol avait une attitude de distanciation volontaire devant ce qui retient le plus facilement le regard, devant les apparences. Sa vision dépassait les apparences des choses car son objectif n'était pas de donner une représentation précise du réel. Les sculpteurs non figuratifs, ceux du courant constructiviste, j'entends, qui travaillaient à la même époque que lui, ou qui sont venus après lui, ont sans doute systématisé sa démarche et n'ont plus eu besoin du prétexte naturaliste que Maillol utilisait encore, mais ils n'ont pas fondamentalement transgressé les lois de la plastique auxquelles Maillol obéissait. Ils ne les ont pas modifiées ; du reste, je ne pense pas qu'on puisse jamais les modifier. Chez Giacometti le problème est entièrement différent. Giacometti ne peut pas être rattaché, de près ou de loin, à la non-figuration géométrique, non pas parce que son expression reste représentative mais parce que ses motivations sont davantage affectives que rationnelles. Car sa vision n'est pas, comme celle d'un Maillol, établie sur des proportions destinées à procurer au spectateur le sentiment de l'harmonie. La vision de Giacometti est au contraire inquiétante, angoissante. Maillol recherchait, en définitive, un certain hédonisme, une satisfaction optique, conformément aux objectifs de la plastique abstraite géométrique. Cette dernière, en effet, professe que les arts plastiques ne sont pas destinés à procurer des émotions plus ou moins sensorielles, mais à assurer une satisfaction intérieure par la contemplation, un sentiment de plénitude au delà de toute dramatisation ou exaltation. Tout sentiment littérairement exprimable se trouve donc exclu. A quoi bon dire au moyen de formes, de couleurs ou de proportions quelconques des choses qui peuvent être mieux, ou plus complètement, exprimées par l'écriture par exemple.

L'artiste plasticien donc, supprime à la fois les besoins de l'émotivité et les comble. Dans un registre irréductible, spécifique, il exprime des notions ou des sentiments que les mots ne sauraient traduire. C'est grâce à cela que ce qu'il dit et la manière dont il le dit sont irremplaçables. Je pense spécialement à Matisse qui est moins le peintre de la joie de vivre que celui de la sérénité plastique, du dépouillement des pas-

sions, du détachement de tout ce qui n'est pas purement pictural.

On peut donc répartir les artistes, abstraits ou non, en deux grandes catégories. D'une part les tempéraments lyriques, c'est-à-dire romantiques ou expressionnistes, dont certains ont introduit le sentiment et l'émotion jusque dans la non figuration, et, d'autre part, les tempéraments prévisionnistes, si j'ose dire, calculateurs dans le bon sens, qui, répudiant l'instinct, dans une certaine mesure, continuent la tradition classique et restent fidèles à un certain désengagement de l'art.

Quelques-uns de ceux-là, les artistes abstraits dits géométriques, héritiers du constructivisme et qui s'inscrivent dans la lignée de Cézanne se sont posés en adversaires de tout romantisme considéré comme impur plastiquement parlant.

Bien vraiment, ils appartiennent au grand courant classique car, je le répète, qu'il s'agisse de littérature, de peinture ou de sculpture, il n'y a que deux attitu-

Œuvre de ANDOLFATO Natalino, né le 25 décembre 1933 à Povedelgrappe (Vicenza-Italie).

Œuvre de OTANI Fumio, né le 22 juin 1929 à Tokyo (Japon).

des possibles dans l'art : le classicisme ou le romantisme. Pour les raisons que je viens de dire, et qui ne tiennent pas à l'aspect représentatif de son œuvre, Maillol est un classique. Quant à Giacometti, lui, qui nous confronte à un univers mouvant, vivant, bouleversé, plein d'aléas, un univers tragique et dans certains cas pathétique, il est un romantique.

Bien sûr, mes propos schématisent la question. Trop peut-être, car, afin de simplifier et rester intelligible je suis forcé d'effacer des nuances parfois importantes. Je résume, donc je tranche, j'ampute. C'est à vous de compenser pour rétablir...

Ainsi le romantisme qui a engendré la sculpture abstraite lyrique se subdivise en différents rameaux, parmi lesquels, au XX^e siècle, le surréalisme est l'un des plus importants. Giacometti a fait partie de ce mouvement surréaliste, idéologiquement structuré par André Breton, mais qui s'alimentait aux sources de Gérard de Nerval, Lautréamont, Novalis, Jean-Paul, etc.

Le courant classique, qui a donné naissance à la sculpture abstraite géométrique, descend des cubistes, de ceux qu'on a appelé les constructivistes (dont l'art présentait des caractères architecturaux) et, plus lointainement, de Ingres et David. Dans cet enchaînement ininterrompu, l'œuvre de Brancusi constitue un maillon essentiel.

Mais les sculpteurs abstraits lyriques eux aussi possèdent leurs ancêtres, leurs références. Ils se rattachent à une tradition remontant bien au-delà de Delacroix et qui inclut Rodin. Giacometti est un des som-

mets de ce parcours à travers le temps esthétique. Et certains sculpteurs abstraits d'aujourd'hui sont parfaitement justifiés de se réclamer de lui.

H.B. Mais pour en revenir à la Faisanderie de Sénart et à son Musée de la sculpture monumentale contemporaine, estimez-vous que ces deux tendances de l'abstraction, le classicisme et le romantisme, s'y retrouvent représentées ?

D.C. Absolument. Ainsi Patkaï, Subira-Puig ou Otani par exemple, sont des sculpteurs abstraits lyriques dont l'art présente des aspects vivants, sensibles, organiques même parfois, qui tendent à dissimuler, pour le regard inattentif, des structures bien réelles mais savamment occultées.

En revanche, pour Marcel Petit, Tual, Andolfato ou Fachard, c'est le contraire qui se produit. Chez eux, l'architecture austère, rigoureuse, de forme stricte, établie d'après des proportions et des rapports précis, visible dès l'abord, en somme, masque un contenu émotionnel secret, confidentiel, mais parfaitement perceptible pour qui sait voir.

Cela démontre et confirme que, pour toute création artistique, dans des proportions différentes bien entendu, le sentiment et l'impulsion irrationnelle se mêlent inextricablement à l'élaboration intellectuelle et à la réflexion. Dans toute œuvre d'art, existent une part d'introversiion et une part d'extroversiion, l'une l'emportant sur l'autre selon que le tempérament de l'individu est classique ou romantique.

Dans cet éclairage, l'artiste sculpteur ne se différencie pas du peintre ou de l'écrivain.

H.B. Je souhaiterais que vous nous expliquiez l'originalité et l'intérêt que présente le Musée de sculpture de plein air de Sénart. Ce Musée a-t-il atteint son stade définitif ou est-il, au contraire, une création continue ?

D.C. Il serait très souhaitable que le Musée de sculpture monumentale de la Faisanderie soit, comme vous le dites, une création continue. Un musée alimente ses collections par des dons, des achats ou des legs. La Faisanderie de Sénart, qui est une fondation de l'Office National des Forêts, ne pouvait bénéficier de ces solutions. Il fallait trouver une méthode d'alimentation. Cette méthode nous l'avons découverte, en faisant ce que d'autres déjà avaient fait avant nous : un symposium.

Dans son principe, le Symposium de Sculpture Monumentale de la Faisanderie, en forêt de Sénart, s'ap-

Œuvre de PATKAI Ervin, né le 11 avril 1937 à Bekecsaba (Hongrie)

puie sur des précédents dont les méthodes d'organisation ont fait leurs preuves un peu partout dans le monde et en France même.

Comme pour ces précédents, il s'agissait de créer un certain nombre de sculptures de grandes dimensions destinées à l'animation d'un site et d'un environnement précis, chaque artiste décidant, en accord avec les autres, de l'emplacement de sa pièce par rapport à l'ensemble. Dans d'identiques conditions de création, les sculpteurs invités devaient donc travailler sur un même chantier pendant un temps déterminé et égal pour tous.

H.B. Ce symposium de la Faisanderie possède-t-il, cher Denys Chevalier, des traits singuliers qui lui confèrent une physionomie propre ?

D.C. Oui, car les artistes sculpteurs ne sont pas arbitrairement désignés par une autorité quelconque ou invités par cooptation, mais choisis, sur maquettes, par un Comité de Sélection. Le choix du matériau est laissé à la libre décision de chaque sculpteur. Les sculptures sont érigées en milieu forestier, dans une nature qui, par ses multiples incitations, pèse sur la conception du sculpteur d'un tout autre poids que dans les squares ou jardins d'enfants des cités.

Enfin, le symposium n'est aucunement une entreprise portant en elle-même sa propre fin, mais, et j'espère que cela continuera, une aventure toujours ouverte, pour de futurs développements.

Dans le strict domaine de la sculpture monumentale, ces développements se sont déjà manifestés par l'implantation de nouvelles œuvres non seulement dans la partie non boisée du parc (où eut lieu l'expérience de l'an dernier) mais dans sa partie boisée et d'ores et déjà aménagée.

Les œuvres réalisées en forêt de Sénart sont au nombre de 12 ; elles l'ont été en deux tranches : 7 sculptures en 1971 et 5 en 1972. Je pense qu'il conviendrait d'atteindre le nombre d'environ 35 pièces pour que le Musée de la Faisanderie de Sénart soit véritablement représentatif de la Sculpture monumentale contemporaine et suffisamment attractif pour le public.

Intégrées dans le milieu ambiant, les sculptures de la Faisanderie témoignent d'une qualité esthétique indiscutable par l'expression originale de leurs créateurs et remplissent la fonction sociale qu'impose à leur nature la vertu d'être à la libre disposition du regard de tous.

Par la présentation organiquement cohérente des sculptures sur le terrain, l'ensemble ne cesse de solliciter les interrogations de la vision des promeneurs. Et c'est, me semble-t-il, dans la façon dont cet ensemble provoque des questions et suscite des commentaires que réside une de ses qualités primordiales.

Par l'intermédiaire des œuvres qu'ils ont laissées, les 12 sculpteurs (artistes venus des quatre coins du monde, mais appartenant à l'École de Paris), maintenant retournés dans leurs ateliers, continuent à converser, non seulement avec les arbres ou les cieux de Sénart, mais aussi, avec les promeneurs de la forêt.

PAROLES D'AVANT LE SILENCE

Vient de mourir un journal. Un de plus. Et qui méritait de vivre. Parce que « *les Lettres Françaises* », créées dans la clandestinité en 1941-1942 par des écrivains de toutes tendances résolus à mener la guerre contre l'occupant avec les armes de l'esprit, nous faisaient souvenir d'un haut moment de l'histoire de la France. Parce que, en outre, l'hebdomadaire, animé après un certain nombre de vicissitudes, par Aragon, s'il n'était pas sans liens avoués avec le parti communiste avait plus encore dans la forme que dans le fond un air d'indépendance et d'ouverture bien fait pour humilier les lourdes et plates sentences de la publicité politique. Une voix libre dans la presse est toujours économiquement vulnérable. Qu'on ne l'aide plus à vivre et elle meurt. Ainsi se sont tués « *les Lettres Françaises* ».

Sur le rebord de ce silence, Aragon, dans le dernier numéro d'une publication dont on s'aperçoit qu'elle était pour lui une ultime raison de vivre, a fait entendre des paroles de détresse qui, suscitées par l'événement, portent au delà de l'événement :

« ... Ma vie..., écrit-il, cette vie dont je sais bien le goût amer qu'elle m'a laissé, cette vie à la fin des fins qu'on ne m'en casse plus les oreilles, qu'on ne me raconte plus combien elle a été magnifique, qu'on ne me bassine plus de ma légende. Cette vie comme un jeu terrible où j'ai perdu. Que j'ai gâchée de fond en comble. »

De tels accents sont insolites et étonnant, à la fois par leur trop de discrétion et par leur excès d'indiscrétion ; et on voudrait pouvoir presser le vieil homme de questions. Une vie perdue, alors que l'œuvre, inégale certes, est là, monumentale et que son auteur, l'un des derniers parmi nos grands écrivains est un maître incontesté du verbe ? Une vie perdue alors que le poète des « Yeux d'Elsa » a fait confiance publique de cette peu commune expérience d'un amour absolu qui, au sens propre du mot, a enchanté son existence ? Une vie perdue alors que tout paraît se passer comme si Aragon avait ajouté à cette rare réussite le bonheur d'un engagement politique, maintenu dans une fidélité sans faille depuis sa conversation du surréalisme au communisme, et est-ce avoir manqué sa vie que de l'avoir vécu en connivence assidue avec cette vérité de l'histoire qui se fait et cette vaste espérance humaine que signifie le communisme pour ses militants et ses croyants, dont était

Aragon. Et on sait combien son parti a exalté Aragon, le comblant d'honneurs visibles depuis les hyperboles de sa presse jusqu'aux acclamations de ses congrès, obtenant même ces derniers jours pour lui, décerné par la capitale de la foi, l'ordre de la Révolution d'octobre. Et on lui avait donné de surcroît cette feuille hebdomadaire, somptueux hochet de vieil enfant gâté, pour qu'il s'y livrât à des exercices littéraires, feux d'artifice fugitifs, éteints presque aussitôt qu'allumés, et que longtemps les sérieux, les prosaïques, les responsables du Parti tenaient pour un divertissement sans importance. Ils ont certes fini par changer d'avis et ils ne pensaient pas en privant de ce superflu le grand écrivain du parti, alors que le substantiel demeure, provoquer cette désolation démesurée pour un jouet cassé ou ôté. Sans doute auront-ils mis cette explosion sur le compte de la sensibilité aberrante des artistes jugée quantité négligeable dans les calculs rationnels des vrais marxistes.

Explication trop commode, à congédier. Faudrait-il alors comprendre qu'Aragon aurait aperçu que toute vie est vide et vaine qu'annule à la fin la mort, que, tous, nous sommes floués, comme disait Simone de Beauvoir parvenue elle aussi à l'heure des bilans ? Echec somme toute métaphysique et contre lequel ne peuvent rien ni le génie ni la gloire : plus l'apparence est brillante, mieux elle dénonce sa propre illusion. Explication encore insuffisante, car ce n'est pas de la vie en général mais de sa propre vie telle qu'il l'a menée qu'Aragon tire ce bourdonnement de liturgie funèbre. Paroles de détresse qui d'un long combat, où poésie et politique échangeaient et multipliaient leurs vertus, ne font plus qu'un théâtral et somptueux ratage. La découverte est cependant moins neuve qu'il ne paraît :

« ... de cette vie gâchée qui fut la mienne, poursuit Aragon, je garde pourtant un sujet d'orgueil ; j'ai appris quand j'ai mal à ne pas crier. Cela m'a beaucoup servi ces temps-ci. »

Trait d'humour noir car ces *ultima verba* d'Aragon ne sont rien d'autre qu'un cri de douleur qui en refusant de s'expliquer en discours articulé et argumenté n'en donne que plus à penser. Comment ne pas se souvenir que depuis des décennies Aragon n'a cessé de mettre au service du Parti son génie du verbe, exactement docile aux vicissitudes d'une politique familière des renversements dialectiques : d'où une littérature toujours étincelante et toujours engagée, et un Aragon antimilitariste

jusqu'au drapeau salement outragé dans les anciens temps, patriote plus récemment jusqu'à la dévotion aux trois couleurs, un jour exécuteur sans pitié, à la commande, des voisins de frontière alors haïssables : « *Feu sur Léon Blum... Feu sur les ours savants de la social-démocratie...* », plus tard inventant des lyrismes pour célébrer de vertueux compagnonnages : « *Celui qui croyait au ciel, celui qui n'y croyait pas...* ». Aux temps staliniens lorsque régnait sur la biologie soviétique un étrange charlatan qui rejetait du côté de la « science bourgeoise » les lois les mieux démontrées de la génétique et où le parti français ne trouvait chez les siens aucun biologiste pour défendre les thèses de Lysenko, Aragon déployait ses plus larges ailes poétiques pour confondre les adversaires d'un renouvellement général des sciences de la vie et les convaincre d'un obscurantisme, complice de toutes les forces réactionnaires. En toute circonstance, le Parti parce qu'il était le Parti, ne pouvait pas ne pas avoir raison.

Or que le dieu ne méritât pas cette dévotion passionnée, Aragon, l'aveu est transparent, l'avait depuis longtemps soupçonné, mais il gardait ce secret enseveli au profond de son cœur et il continuait, par point d'honneur, de marcher au pas, et aussi de battre du tambour pour entretenir au rythme qui convenait le pas des camarades. Ainsi d'une part Aragon tire fierté de cette fidélité héroïque — rien ne transparissait au dehors pour ne pas nuire à la cause, mais au-dedans quelle souffrance ! : « *j'ai appris à ne pas crier* » ; et d'autre part la cause de cette vie ruinée de fond en comble n'est-elle pas dans cette raison d'Etat du parti maintenue envers et contre tout ? « *La pratique d'avance décidée de l'aveuglement* » comme dit Aragon et avec laquelle il rompt sur le tard n'en a-t-il pas fait sa règle de conduite durant toute sa vie de militant ? Et comment ne pas reconnaître les traits des plus hautes figures du Parti, installées dans une sécurité petite-bourgeoise, imperméables aux états d'âme, dans ces « *optimistes de décision* » décrits par Aragon et qui parce qu'ils récusent l'anxiété des plus lucides, et les réduisent à l'obéissance inconditionnelle, finissent par imposer, c'est encore Aragon qui parle, dernière parole avant le silence, « *le règne aveugle de la sottise* », à laquelle désormais il n'aura plus de part, comme si à 75 ans Aragon rejoignait sa jeunesse libertaire, surréaliste dans laquelle la rencontre avec la poésie a fait de lui cet enfant inguérissablement blessé qu'on vient de voir apparaître parmi les débris de l'ordre communiste.

MORT D'UN ENSEIGNANT

On a finalement peu commenté et considéré comme un ordinaire fait divers la fin de ce directeur d'école de Nice qui s'est donné la mort après avoir été assailli et frappé dans son bureau par une bande de jeunes voyous. Interrogé par un journaliste sur des problèmes d'élémentaire pédagogie, il avait avancé incidemment que dans certains cas limite une correction corporelle pourrait n'être pas sans valeur éducative pour l'enfant. Il se dénonçait ainsi comme un homme d'autorité, et d'une autorité, comme on vient de voir, scandaleusement répressive. Ce que ne tardèrent pas à lui faire comprendre quelques chevaliers du gourdin et de la chaîne de bicyclette. Offense et humiliation auxquelles n'a pas résisté la victime de cette agression, et comme si s'écroulaient d'un coup les valeurs auxquelles il avait consacré toute sa vie, le malheureux a craqué et ouvert le gaz.

Qu'on ne dise pas que les enseignants ont décidément les nerfs bien fragiles et ne savent plus supporter les duretés de l'existence. Quoiqu'on dise ou écrive il y a plutôt moins de suicides dans l'université que dans d'autres milieux professionnels. Ce n'est pas par faiblesse, mais par conscience d'une vocation dont l'autorité est toute morale et intellectuelle que l'enseignant a besoin de voir cette autorité reconnue. Il ne s'agit pas de vain prestige mais d'une élémentaire nécessité, car l'école comme ne le savent plus trop de fils de la bourgeoisie, mais comme ne l'a pas oublié le vrai peuple est le pilier d'une civilisation. Autrefois au temps où Péguy célébrait dans les instituteurs « les hussards noirs de la République » on comptait sur l'école pour changer le monde et transformer la vie. Car l'école apparaissait comme un modèle exemplaire de société. Aujourd'hui tout est changé et le procès de l'école en tant qu'école, la contestation de l'autorité du maître deviennent des tartes à la crème de la plus commune et la plus plate littérature. Certes l'école est vivante et a besoin de se transformer, mais en maintenant le caractère normatif, exemplaire de la relation maître-disciple, qui est sa vérité profonde. Et les attaques contre l'école en tant que telle, la basse politique de dérision pratiquée à l'égard des maîtres — et l'un d'eux vient d'en mourir — pourraient être l'indice d'une grave maladie de la civilisation.

UN BON REPUBLICAIN,

M. MARCHAIS

Une déclaration de M. Georges Marchais, concernant le statut, évidemment laïque, de l'école dans le système de démocratie avancée qui nous est promis au lendemain d'une éventuelle victoire de la gauche unie, a soulevé quelque émoi dans les milieux catholiques, et a

failli refroidir — mais ce n'était que fugitive apparence — le zèle révolutionnaire de quelques clercs, engagés, dont certains, il est vrai, se trouvaient, comme on dit, directement concernés : le programme commun prévoit la nationalisation des écoles privées, bénéficiant de fonds publics en vertu des contrats qui les lient à l'Etat, et le secrétaire général adjoint — en fait le Numéro Un — du parti communiste français ajoutait simplement à cet article du programme un corollaire selon lequel nul membre de l'Eglise — et par cette expression Georges Marchais entendait tout ecclésiastique, prêtre, religieux, religieuse — ne serait admis à exercer des fonctions d'enseignement dans une Ecole, devenue par la nationalisation, totalement et intégralement laïque.

Singulier accès de sectarisme alors que la main tendue aux chrétiens est redevenu un lieu commun de la propagande communiste et que les autorités d'Eglise n'ont plus guère d'objections doctrinales contre le socialisme, fût-il le plus avancé ! Aussi, courageusement, douloureusement la gauche chrétienne (le lièvre a été levé par *Hebdo-T.C.*) a-t-elle osé engager un semblant de polémique avec cet intégriste de la laïcité qu'on ne pouvait pas traiter aussi mal qu'un intégriste du cléralisme, mais auquel on s'efforçait d'adresser une inquiète et interrogative remontrance. D'autres, en dehors de la gauche chrétienne, ont pris feu et flamme et instruit contre M. Marchais le beau procès en intolérance que méritait cette cynique annonce d'une abusive ségrégation.

Et pourtant l'anxiété craintive des uns et l'indignation tumultueuse des autres manquent complètement la cible, relèvent d'une criante injustice à l'égard de Georges Marchais, et traduisent une curieuse ignorance des lois qui en dehors de tout numérotage, de la Troisième à la Cinquième, régissent la République. Car M. Marchais n'a pas proféré une énormité tellement bouleversante qu'elle a été capable d'émouvoir même les esprits familiers, en imagination, de tout projet subversif ; le secrétaire général adjoint du parti communiste français n'a fait que redire ce qui est présentement la règle, celle la même à laquelle le Conseil d'Etat ne peut que se référer lorsqu'il est consulté sur cette matière, son langage a été celui d'un conservateur de l'actuel établissement et il a parlé non en communiste, pas même en socialiste, mais seulement en républicain de la plus traditionnelle école : nous vivons en effet (exclu l'Alsace-Lorraine qui a un statut scolaire particulier) sous un régime dans lequel aucun ecclésiastique ou religieux ne peut être membre de l'enseignement public et se trouve en conséquence écarté des concours de recrutement de l'enseignement secondaire, CAPES ou agrégation. Sur le point précis de cet interdit ni le Président de la République, ni le ministre de l'Éducation Nationale, évidemment respectueux des lois et règlements qu'ils sont

chargés de faire appliquer, ne sauraient penser et parler autrement que le secrétaire général adjoint du parti communiste. La loi d'aide à l'enseignement privé n'a rien changé à un principe qui, comme le requiert la Séparation de l'Eglise et de l'Etat, écarte le clerc de toute charge publique : si des prêtres, des frères, des religieux, des religieuses enseignent dans des établissements sous contrat, ils ne sont pas des fonctionnaires et ne bénéficient pas du statut de la fonction publique ; la nationalisation de ces établissements, si les principes restent les principes et la République la République, ne permettrait donc l'intégration à la fonction publique que du personnel laïc. Comment dès lors reprocher à M. Marchais de bien connaître sa République — même si beaucoup sont en passe de l'oublier ?

Il reste — et là est l'autre morale de l'histoire — que cette République laïque dont M. Marchais n'a fait que rappeler les principes dans le style d'un bon radical du premier quart de ce siècle, cette République qui est pourtant notre République, a paru d'un coup archaïque et démodée et que M. Marchais, sans s'en apercevoir d'abord, a joué, double disgrâce, un personnage de fanatique et de rétrograde, alors que son propos littéralement considéré n'est ni l'un ni l'autre.

C'est que le principe institutionnel, toujours en vigueur, auquel se référait M. Marchais, ne correspond plus à ce que sont devenus aujourd'hui dans leurs réalités vivantes et mouvantes aussi bien l'Eglise que l'Etat. Les clercs admettent de moins en moins d'être séparés du siècle et s'esquissent des modèles sacerdotaux et religieux nouveaux ou renouvelés qui comportent le travail et le travail dans le monde. Et d'un autre côté paraît fort étrange cette laïcité au nom de laquelle un Etat républicain, par définition neutre et sans préférence métaphysique, s'arroge le droit d'interdire à des hommes et des femmes l'exercice d'un métier qui devrait être proposé à tout citoyen possédant les compétences requises — sous prétexte que ces hommes et ces femmes ont dans la liberté de leur conscience choisi telle règle de vie et tel type d'existence. Interdit au surplus inapplicable : on demande sur quel critère objectif, administrativement repérable, peut s'appuyer l'Etat pour prononcer une exclusive de cette sorte. Faudra-t-il — à la manière dont le régime de Vichy, il n'y a pas si longtemps, chassait les franc-maçons de l'enseignement, demander à tout candidat à une fonction enseignante une déclaration sur l'honneur attestant qu'il n'est pas ou ne deviendra jamais prêtre ou religieux ? Poussé à cette extrémité logique l'anticléralisme n'est qu'une forme de cléralisme, le contraire même de la laïcité — et sur ce point la République dont M. Marchais est le conservateur vigilant, pourrait avoir grand besoin d'une réforme de bon sens et de bon goût.

UNE RACE IMMORTELLE

par Etienne BORNE

Le plus bel hommage — à vrai dire involontaire — rendu à Pierre-Henri Simon au lendemain de sa mort, se pouvait lire dans un hebdomadaire avancé, au christianisme vivement et politiquement coloré et que les nécessités d'une lutte sans merci contre tous les méchants, gaullistes, centristes, démocrates-chrétiens, capitalistes, américains, sionistes, prédestinent aux jugements courts et péremptoirs. Certes « **Hebdo-T.C.** » accueillait dans ses colonnes un article par lequel le général de Bollardière disait, dans un langage ému et chaleureux et sur le ton du témoignage, la fraternité d'esprit qu'il unissait à Pierre-Henri Simon. Mais ce texte généreux appelait un contre-point d'une indispensable rudesse : d'où en forme de pavé une brève oraison funèbre qui affichait en titre une superbe formule d'excommunication majeure : « Le dernier des humanistes » et où il était dit, parmi d'autres gentillesses pointues, que dans le feuilleton littéraire du « Monde » — qu'il assurait depuis une dizaine d'années — Pierre-Henri Simon se comportait en « moralisateur des lettres ». Un humaniste, pire, un moraliste. La manière la plus expéditivement efficace, par les temps qui courent, pour disqualifier un écrivain aux yeux de ceux qui, en accordant quelque crédit aux valeurs traditionnelles, se croiraient, et c'est une désolation absolue qui surpasse tout malheur, en retard sur leur temps et exclus des avant-gardes. Un humaniste et un moraliste, certes — il convient de relever le défi, car là en effet était pour notre ami l'honneur de sa vie et la norme de son beau talent. Mais ne vous hâtez de triompher trop vite, camarades de « **Témoignage Chrétien** », car nous ne laisserons pas dénigrer Pierre-Henri Simon en touchant et ridicule son Qui-chotte d'une cause perdue. L'humanisme est à la fois la mémoire du plus long passé mais aussi l'espérance du plus vaste avenir. D'où il apparaît qu'est proprement immortelle cette race que vous enterrez avec une stupéfiante inconscience.

Pourquoi donc l'humanisme n'aurait-il pas droit à l'existence dans ce dernier quart du XX^e siècle ? Parce que affirmer la transcendance de l'homme par rapport à ses conditionnements naturels et sociaux relèverait d'une idéologie pré et anti-scientifique définitivement liquidée depuis que les sciences humaines, ne l'ayant rencontré nulle part, auraient proclamé la mort de l'homme ? Pourquoi un jugement proprement moral serait-il devenu complètement anachronique ? Parce que ethnologues et sociologues auraient démontré que ce qu'on appelait jadis la morale se ramènerait à une rhapsodie de tabous qui auraient longuement mystifié nos ancêtres et dont nous serions aujourd'hui enfin affranchis ? Certes ce néo-positivisme est à la mode, et c'est un signe des temps que, vous aussi, lui fassiez révérence ; mais avez-vous mesuré les conséquences suicidaires qu'aurait pour votre action ce congé signifié à l'humanisme, ce soupçon sur la morale ? Car enfin votre intention héritée de l'époque héroïque de « **Témoignage Chrétien** » est de faire de la politique un combat pour l'homme, et la dignité humaine — n'en tomberons-nous pas d'accord — n'est-elle pas un absolu, à défendre, à promouvoir, un impératif catégorique qui vient de l'éthique à la politique ? et en dehors d'une morale humaniste quel contenu et quel sens pourrait avoir la forte maxime que vous réimprimez chaque semaine : « vérité et justice, quoi qu'il en coûte » ?

CETTE inintelligence ainsi étalée de la part d'une certaine gauche chrétienne qui ne devrait avoir que sympathie pour sa pensée et gratitude pour son œuvre, est bien caractéristique du destin de Pierre-Henri Simon qui n'a connu que très tardivement et très incomplètement la

notoriété et le succès — alors que la foire des lettres est encombrée de réputations usurpées — et qui n'a jamais été vraiment reconnu même par les plus proches pour ce qu'il était et pour ce qu'il valait. Ce qu'il y avait en lui d'équilibre et de sagesse, durement et laborieusement maintenus, paraissait singulier et insolite à une époque où le bizarre, l'aberrant, le démesuré, tout dérisoires qu'ils se révèlent en leur fond, sont devenus des valeurs communes, marchandes, rentables. A paradoxalement beaucoup nui à Pierre-Henri Simon le sens qu'il avait de la phrase bien faite, solide, harmonieuse, et si limpide qu'elle apparaissait comme le clair miroir de la pensée. Si, médiocre habileté, dont pouvant plus il n'était pas incapable, Pierre-Henri Simon s'était permis quelque laisser-aller, s'il avait ménagé çà et là des moments d'obscurité jargonante et s'était donné la commodité de fabriquer des formules énigmatiques, on aurait moins crié à l'académisme et à la rhétorique. L'excellence continue finit par lasser de même qu'on était fatigué de cette ouverture de rare tenue, de ce crédit si libéralement ouvert à autrui avec lequel Pierre-Henri Simon exerçait par l'article ou le livre, son métier de critique. S'il dédaignait la polémique sectaire, il savait déceler et démonter avec une sûreté infaillible dans les œuvres littéraires truquages et tricheries. Pour lui, pas d'art authentique qui ne s'enracine dans la probité artisanale — et il respectait dans son œuvre romanesque cette maxime majeure de son esthétique qui était en même temps une éthique. « Moralisateur des lettres » disait ce malveillant sans comprendre qu'en cette matière la morale n'est pas extérieure à l'œuvre et ne prétend pas la régenter du dehors, mais qu'elle est l'exigence interne propre à la création qui se dégrade elle-même si elle ruse avec ce que requiert l'honnêteté du travail. Certes Pierre-Henri Simon était fondamentalement un classique et s'il savait mieux encore que leurs thuriféraires, expliquer ce que sont la nouvelle critique et le nouveau roman, il se gardait de les pratiquer, leur reprochant de négliger ou de sacrifier au bénéfice d'exercices purement formels le contenu humain des œuvres, qui seul importe. Et en effet y a-t-il d'autre matière, et inépuisable, pour les lettres ou la philosophie que les problèmes, en leur essence moraux, que l'homme ne cesse de poser à l'homme ? Tel était l'humanisme de Pierre-Henri Simon, notre humanisme.

S'IL avait consenti à infléchir sa ligne, littérairement ou politiquement, d'un côté ou de l'autre, et il aurait suffi d'un presque rien, Pierre-Henri Simon aurait connu une audience combien plus éclatante. Il avait premièrement une pensée — ayant découvert, au temps de ses apprentissages et de sa rencontre avec Mounier, qu'on ne saurait subordonner l'homme à ce qui, en dépit d'apparents prestiges, vaut moins que lui, et par exemple la nation et la classe. Conviction une fois de plus humaniste qui commanda ses prises de position, par exemple contre la torture au temps de la guerre d'Algérie. Conviction qu'on peut dire selon la perspective, d'inspiration ou d'aspiration chrétiennes. Pierre-Henri Simon avait un sens rigoureux des grands paradoxes chrétiens — transcendance de Dieu, mystères du mal et du salut, et dans les derniers temps il redoutait qu'ils ne s'affadissent au profit de ce qu'il appelait un « **christianisme décaféiné** ». Trait qui ne manque pas la cible, et qui, s'il n'avait pas été lancé, aurait peut-être valu à Pierre-Henri Simon des oraisons funèbres moins aigres que celles qu'il a bien fallu redresser, par souci de la vérité et de la justice, quoiqu'il en coûte, de contredire d'anciens amis.