

# COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

SEC(73) 2592 final

Bruxelles, le 6 juillet 1973

UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE

---

DE L'EMPLOI

PREMIER RAPPORT

DU

COLLEGE D'EXPERTS

COLLEGE DES EXPERTS

Président rapporteur

Dr. Albert De Smaële

Membres

Prof. John Rudney Crossley

Prof. Luigi Frey

Prof. Dr Harald Gerfin

Prof. Augusto Graziani

M. Norbert von Kunitzki

Prof. J. Tinbergen

Prof. J. Vincens

Prof. Jacques Wanty

---

TABLE DES MATIERES

<u>INTRODUCTION</u>	Pages
	1
<u>PARTIE I</u>	
<u>REFLEXIONS SUR LES IMPLICATIONS SOCIO-ECONOMIQUES</u>	
<u>DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE</u>	
<u>Chapitre 1.</u>	4
<u>COMMUNAUTE 1972</u>	4
. Le rapport Werner	4
. L'exposé social 1971 de la Commission	4
. L'avis des partenaires sociaux	5
Comité des Organisations professionnelles	
agricoles de la C.E.E. (C.O.P.A.)	5
L'organisation européenne de la C.M.T.	5
La Conférence internationale des cadres	
(C.I.C.)	6
Le Comité de liaison des employeurs (CLE)	6
. La Conférence au sommet des 19-20 octobre 72	7
<u>Chapitre 2.</u>	8
<u>BILAN DES REALISATIONS COMMUNAUTAIRES</u>	8
. Le Traité de Rome	8
. Suppression des entraves au développement	
des activités économiques	8
. L'équitable partage des fruits de l'Union	9
. Fonctions faibles et fonctions fortes	10
Démantèlement d'entraves et équitable	
partage	10
Equitable partage et maximalisation du	
revenu communautaire	11
<u>Chapitre 3.</u>	
<u>EVOLUTION DES CIRCONSTANCES SOCIO-ECONOMIQUES</u>	
<u>DEPUIS LA SIGNATURE DU TRAITE</u>	13
. La problématique	13
. Renouveau de l'expression des objectifs	
socio-économiques du Traité, des structures	
et des programmes	14
Communauté : une unité de destin	14
Participation	14
. Perspectives	15

PARTIE IIMOTIFS ET OBJECTIFS D'UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIREDE L'EMPLOI

16

Chapitre 1. CONSIDERATIONS GENERALES SUR UNE POLITIQUEDE L'EMPLOI

18

- . Le travail dans ses relations avec les flux économiques et monétaires 18
- . L'économique et le social dans le système libéral 18
- . Emplois offerts et emplois demandés : évolution quantitative et qualitative; recherche de l'équilibre 20

Chapitre 2. LE MARCHE DU TRAVAIL DE LA COMMUNAUTE

22

- . Le déséquilibre territorial 22
- . Les conséquences de l'Union économique et monétaire 24
- . Quelles bases à une politique de l'emploi ? 25
- . Emploi et problématique régionale globale 25
- . Démographie 27

PARTIE IIIESQUISSE D'UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIREDE L'EMPLOI

29

Chapitre 1. LES CHOIX FONDAMENTAUX

30

- . La libre circulation 30
- . Le cadre d'une politique communautaire de l'emploi 31
- . Quelles inégalités tolérables ? 31
- . La région point d'application de la politique de l'emploi 32
- . Amorcer la circulation des capitaux 32

• Incitants aux nouvelles implantations industrielles	34
• Le plan d'aménagement du territoire	34
Services de consommation publics et privés	35
Coopération	35
Petites et moyennes entreprises	36
• Vocations régionales	37
• Les régions périphériques	38
• Bilans de l'emploi	39
• Accompagnement des mouvements migratoires internes	40
• Les migrations extra-continentales	41
<u>Chapitre 2. UN PROJET AUTONOME</u>	42
• Nécessité d'initiative	42
• Objections ?	43
• Une contribution significative	44
<u>Chapitre 3. FINANCEMENT</u>	46
• Collecte des capitaux	46
• Taux d'intérêt	47
<u>Chapitre 4. GESTION</u>	48
• Réadaptation structurelle et relance communautaire via l'animation de projets régionaux en souffrance	48
• Rôle des institutions communautaires	48
• Retour aux objectifs	49
• Anticipations	50

PARTIE IVLES MEMOIRES DES EXPERTS

51

Annexes n° 1	: Contribution du Prof. J.R. Crossley	52
2	: Prof. L. Frey	71
3	: Prof. Dr. H. Gerfin	81
4	: Prof. A. Graziani	91
5	: M. Norbert von Kunitzki	102
6	: Prof. J. Tinbergen	125
7	: Prof. J. Vincens	130
8.	; Prof. J. Wanty	149

-----

I N T R O D U C T I O N

La Commission a demandé aux experts de se prononcer sur les objectifs et les moyens d'une politique de l'emploi; cette initiative fait suite à un memorandum du gouvernement italien l'invitant à étudier la situation à la lumière des dispositions du Traité.

Réuni pour la première fois le 17 juillet 1972 le Collège des experts a décidé que chacun de ses membres, en s'inspirant de son expérience propre et en toute indépendance, consignerait ses vues dans un mémoire introductif.

L'ensemble de ces contributions de départ a présenté de remarquables convergences de vues et une diversité enrichissante; les discussions approfondies qui ont suivies ont permis de faire l'unanimité sur des conclusions concertées dont ce premier rapport fait l'objet.

PARTIE I

REFLEXIONS SUR LES IMPLICATIONS  
SOCIO-ECONOMIQUES DE L'UNION  
ECONOMIQUE ET MONETAIRE

CHAPITRE 1

COMMUNAUTÉ 1972

LE RAPPORT WERNER

Le Rapport Werner sur l'Union économique et monétaire et les décisions de principe qui s'en sont suivies marquent véritablement une qualité nouvelle dans la pensée communautaire.

L'installation d'un Comité permanent de l'emploi, la rénovation du Fonds social européen et, finalement, la décision d'élaborer les objectifs et les moyens d'une Politique communautaire de l'emploi dans le cadre d'une Union économique et monétaire en formation, sont des signes évidents de maturation politique.

L'EXPOSE SOCIAL 1971 DE LA COMMISSION

Nous citons à l'appui quelques passages de l'Exposé social 1971 de la Commission (1) :

"La Commission a décidé de consacrer cette introduction à l'Exposé social au problème de l'emploi dont l'importance passera au premier rang des préoccupations communautaires au fur et à mesure que se dessineront les contours de l'Union économique et monétaire."

.....

"La Commission part de l'idée que le plein emploi et le meilleur emploi, c'est-à-dire l'emploi qualitativement le mieux adapté au bien-être collectif et à la promotion personnelle, constituent une des grandes finalités de la société. Pour y parvenir, elle est convaincue de la nécessité d'un effort commun volontaire et concerté".

.....

"Le vrai problème ne peut être résolu conformément à l'"égalité dans le progrès" qu'avec le concours de transferts rationnels et adéquats de ressources en capitaux et investissements industriels".

.....

(1) Commission des Communautés européennes - Exposé social 1971 - Introduction

L'ancrage solide du plein emploi et du meilleur emploi exige une action intégrée, à tous les niveaux. Le volume et la structure de l'emploi dépendent de différentes politiques complémentaires et interdépendantes.

Tout ceci fait entendre un son nouveau qui indique une prise de conscience des nouvelles exigences objectives.

L'AVIS DES PARTENAIRES SOCIAUX

Comité des Organisations professionnelles agricoles de la C.E.E (C.O.P.A.)

Dans une "Note d'observations" adressée à la Commission en date du 6 janvier 1972 on lit :

"Dans sa note d'observations générales sur les propositions de la Commission concernant la réforme de l'agriculture, du 10 septembre 1970, le COPA avait souligné que les décisions en matière d'amélioration des structures agricoles risquent de ne pas avoir les effets escomptés si en même temps des actions communautaires dans d'autres domaines de la politique économique, notamment ceux de la politique de l'emploi et de la politique de développement régional, ne sont pas vigoureusement menées.

"Aussi le COPA demandait-il que la création d'emplois se fasse par priorité dans les régions agricoles".

L'organisation européenne de la C.M.T.

Dans la Résolution du Deuxième Congrès en date des 16 au 19 mai 1971 on lit :

"L'OE/CMT estime que la politique à mener en vue de réaliser le plein emploi et le meilleur emploi doit se faire au départ des phénomènes d'ordre structurel, qui affectent l'emploi à tous les niveaux et dans tous les domaines, et doit s'inscrire dans le cadre d'une politique générale, définie dans un modèle de développement, qui prend en compte et en considération les besoins des personnes et des collectivités, là où elles se trouvent.

.....

....."Il est urgent de créer des emplois en quantité et en qualité, en priorité dans les régions touchées par les migrations, le sous-développement

ou menacés de dépeuplement. C'est en suivant cette orientation que doivent se développer, au service des populations, les actions consacrées à l'enseignement, à la formation professionnelle et à l'éducation permanente".

La Confédération internationale des  
cadres (C.I.C.)

Dans un avis de la C.I.C. en date du 27 septembre 1972 on lit le voeu que le Conseil des Ministres "prenne position avec plus de précision sur les demandes du Memorandum italien et notamment celles qui concernent les problèmes de l'Italie du Sud. Celui-ci soulignait que les régions méridionales de l'Italie, et sans doute aussi d'autres régions en Europe ont, pour résoudre leurs problèmes, besoin non pas de quelques correctifs, mais bien d'interventions massives au niveau de la Communauté".

Le Comité de liaison des employeurs (C.L.E)

On lit dans une note du C.L.E. adressée à la Commission en date du 16 octobre 1972 :

"Le Comité de liaison d'employeurs met l'accent à ce propos sur le fait qu'il ne peut être concevable que des investissements n'aient pour objet des activités économiquement saines qui offrent de réelles perspectives de rendement. Toute autre conception serait anti-économique et se retournerait finalement contre les travailleurs eux-mêmes. Il considère également qu'il convient de développer les structures en respectant aussi bien les équilibres entre la production et les services que les équilibres de dimension entre les entreprises à créer. Le Comité de liaison d'employeurs a considéré qu'il était fondamental en ces matières de prendre aussi en considération les aspects de la concurrence.

De plus, il est indispensable que les propositions de la Commission européenne visant à éliminer le chômage et le sous-emploi structurel de longue durée dans les régions en retard de développement dans la Communauté, contribuent à la création de nouveaux postes de travail dans ces régions et à l'utilisation sur place des travailleurs disponibles.

Enfin, dans le domaine plus spécifique de la politique régionale, le

Comité de liaison des employeurs, regrettant que cette politique communautaire n'ait pas jusqu'ici reçu d'application effective, étudiera avec intérêt les propositions que fera la Commission européenne au Conseil de Ministres concernant la politique régionale, pour le 1er octobre 1972".

Cette disponibilité des interlocuteurs sociaux à assumer les responsabilités qui leur sont propres peut concourir à établir un équilibre dont le défaut a été souvent ressenti.

LA CONFERENCE AU SOMMET DES 19-20 OCTOBERE 1972

La Conférence au sommet a ratifié les décisions prises sur base des travaux de la Commission Werner et a nettement lié l'évolution de la politique sociale à celle de la politique économique et monétaire.

La déclaration dit :

"Les chefs d'Etat ou de Gouvernement ont souligné qu'une action vigoureuse dans le domaine social revêt pour eux la même importance que la réalisation de l'Union économique et monétaire".

.....  
"L'expansion économique qui n'est pas une fin en soi, doit, par priorité, permettre d'atténuer la disparité des conditions de vie. Elle doit se poursuivre avec la participation de tous les partenaires sociaux. Elle doit se traduire par une amélioration de la qualité aussi bien que du niveau de vie".

Ces affirmations de principe ont été confirmées par l'adoption d'une même échéance - 1er janvier 1974 - pour l'élaboration du programme d'action sociale et pour le passage à la deuxième étape de l'Union économique et monétaire.

Le moment est ainsi venu de dresser le bilan actif et passif des réalisations communautaires et de rassembler les motivations qui doivent soutenir la métamorphose à opérer au cours des années '70.

CHAPITRE 2

BILAN DES REALISATIONS COMMUNAUTAIRES

LE TRAITE DE ROME

Le bilan des réalisations doit être établi à partir de la situation et des motivations existant à l'époque de l'ouverture des négociations. L'objectif essentiel était sans doute politique ; rendre la guerre impossible entre les contractants en créant des solidarités de droit et surtout de fait sur le plan socio-économique. Pour y parvenir, il convenait de supprimer les entraves au développement des activités économiques et de promouvoir l'équitable partage des fruits de l'Union ainsi progressivement réalisée.

On comptait pour cela - l'Art. 117 (1) le démontre clairement - sur l'interpénétration spontanée des collectivités intéressées et sur le recours aux mécanismes d'harmonisation prévus dans le Traité. Il est compréhensible que durant les premières années, dans l'ignorance des résultats exacts de l'intégration, l'on fit la part belle à la spontanéité et aux "équilibres naturels"

SUPPRESSION DES ENTRAVES AU DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES ECONOMIQUES

Cet objectif - longuement détaillé dans les textes - concerne surtout, en fait, dans la philosophie du Traité, des activités économiques privées.

Résultat acquis :

- un grand marché intérieur,
- une stimulation globale des investissements,
- un rythme élevé de transfert de personnes actives de l'agriculture à l'industrie et aux services, accompagné d'une stabilité relative du taux global d'emploi,

(1) Art. 117 : Les Etats membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre permettant leur égalisation dans le progrès. Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du Marché Commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le présent Traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives".

- un rythme moyen élevé de croissance du Produit global de la Communauté,
- la stimulation des échanges intérieurs,
- une certaine stimulation des échanges extérieurs par des droits de douane inférieurs à la moyenne des droits antérieurs et inférieurs à présent aux droits américains, anglais, japonais,
- et finalement à partir de tout cela la maturation d'une capacité d'attraction concrétisée par la signature des Traités d'adhésion.

Ceci constitue l'essentiel des résultats positifs. Ils sont importants, très importants même : ils sont la suite complexe d'initiatives privées, publiques et de contestations organisées.

La Communauté en tant que telle - sauf partiellement en agriculture - s'est surtout efforcée d'assurer l'alignement des conditions de concurrence; elle n'a pas reçu - ou utilisé - les moyens nécessaires pour réaliser effectivement l'équitable partage des fruits de l'Union.

#### L'EQUITABLE PARTAGE DES FRUITS DE L'UNION

Le 5e des 8 attendus du Préambule s'exprime ainsi :

"Soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés..."

Pour rencontrer ce souci le Traité a prévu notamment la création d'un Fonds social et d'une Banque européenne d'investissement.

Le Fonds social a contribué à assurer la mobilité professionnelle et géographique. La première est assurément un acquis net; quant à la seconde elle s'est surtout manifestée par la migration des travailleurs des régions moins favorisées vers les pôles de développement, ce qui a servi des intérêts particuliers; mais cela a-t-il servi, à terme, l'intérêt général ?

La Banque semble avoir exercé jusqu'ici une influence limitée et d'un volume plutôt symbolique, les investissements qu'elle a financés ne représentant qu'une fraction de 1 % des investissements de la Communauté.

FONCTIONS FAIBLES ET FONCTIONS FORTES

Démantèlement d'entraves et équitable partage

Si l'objectif n° 1 - la création d'un grand marché - comportait essentiellement des "fonctions faibles" de "démantèlement d'entraves" appelées à se conclure à terme par une "abstention" du Pouvoir communautaire chargé surtout de veiller au respect de la "règle du jeu", l'objectif n° 2, "l'équitable partage" pouvait comporter la nécessité de "fonctions fortes" d'intervention conduisant à un engagement croissant du Pouvoir communautaire dans l'orientation des décisions des agents économiques et des pouvoirs publics nationaux; ceci notamment en matière d'emploi dans la mesure où les "équilibres spontanés" ne se réalisaient pas.

Les premières fonctions se situaient dans la philosophie du Traité les secondes lui étaient étrangères, voire adverses, une politique active de l'emploi ou une politique régionale étant de nature à modifier les conditions de la libre concurrence (Conflit possible entre l'application rigoureuse de l'Art. 85 (1) et les exigences d'une orientation volontariste).

(1) Article 85 :

1. Sont incompatibles avec le marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises, et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun, et notamment ceux qui consistent à :
  - a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction,
  - b) limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements,
  - c) répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement,
  - d) appliquer, à l'égard de partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence,
  - e) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.
2. Les accords ou décisions interdits en vertu du présent article sont nuls de plein droit.
3. Toutefois, les dispositions du paragraphe 1 peuvent être déclarées inapplicables :
  - à tout accord ou catégorie d'accords entre entreprises,
  - à toute décision ou catégorie de décisions d'associations d'entreprises
  - et à toute pratique concertée ou catégorie de pratiques concertées qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, et sans
    - a) imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs,
    - b) donner à ces entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence".

Ceci explique que la Communauté n'ait même jamais fourni officiellement un rapport sur la situation d'"inégal partage" régional et - a fortiori - aucun "programme correctif"

Equitable partage et maximalisation  
du revenu communautaire

D'aucuns croient discerner ici un conflit entre la maximalisation du revenu communautaire global via l'investissement prioritaire des ressources dans les grands pôles économiques et la recherche de l'équité distributive par l'affectation géographique d'une partie de ces ressources dans des conditions de moindre rentabilité entrepreneuriale.

Ce conflit n'est qu'apparent. Le fonctionnement efficace des marchés exige une égalité des chances qui est loin d'exister actuellement sur le marché du travail, sans que de nouvelles mesures positives soient prises afin de la créer. Cette égalité des chances est non seulement un objectif social qui doit être rigoureusement poursuivi en soi, mais aussi un moyen pour réaliser le but économique d'une meilleure utilisation des ressources existantes. En plus, des investissements délibérés et rationnels - tant économiques que sociaux - visant à introduire de nouveaux groupes d'être humains dans le circuit économique, représentent un avantage pour la société dans son ensemble, et ceci en raison de l'expansion des marchés et du commerce. Les régions qui y participent à un moindre degré disposent d'un potentiel non exploité. Le fait qu'il existe actuellement de telles ressources inutilisées prouve qu'il y a une divergence entre les bénéfices privés nets réalisés durant la période relativement brève par les individus prenant les décisions, d'une part, et les bénéfices économiques et sociaux nets réalisés pendant une période plus longue au niveau de la Communauté. L'un des objectifs primordiaux d'action positive au niveau communautaire est de créer les conditions assurant une correspondance plus étroite entre les décisions privées et les objectifs économiques et sociaux à plus long terme de la Communauté. Mais il faut éliminer de nos esprits l'idée qu'une telle action, y compris les investissements dans des régions ayant un potentiel non utilisé, est à considérer comme "un sacrifice sur l'autel de la solidarité communautaire".

La croissance continue de la Communauté est, de toute façon, un préalable nécessaire pour une adaptation structurelle. Il n'y a pas d'avantage possible à tirer de mesures visant à redistribuer des fonds d'investissement publics et privés si les investissements eux-mêmes ne sont pas maintenus à un niveau élevé, et c'est la croissance des richesses de la Communauté qui fournira les moyens pour les modifications structurelles à plus long terme.

Pour éclairer ce problème, il convient d'esquisser des bilans physiques d'offre et de demande des biens et services destinés à la consommation finale dans telle et telle autre hypothèse de répartition des ressources en travail et capitaux. On dégagera ainsi la contribution économique des pôles congestionnés des facteurs spéculatifs et des valeurs ajoutées inflationnistes et sans signification sociale, et on créditera plus authentiquement de leurs rapports les Régions en retard.

Au surplus, ce ne sont là qu'appréciations économiques : le partage des ressources est un problème politique.

### CHAPITRE 3

#### EVOLUTION DES CIRCONSTANCES SOCIO-ECONOMIQUES

#### DEPUIS LA SIGNATURE DU TRAITE

#### LA PROBLEMATIQUE

La lettre du Traité est toujours celle d'il y a quinze ans; entre-temps, le "milieu" dans lequel il est applicable et l'"environnement" de ce milieu - c'est-à-dire le continent européen et le monde - ont considérablement évolué.

Les organisations patronales ont constitué des réseaux internationaux de connexions professionnelles et interprofessionnelles et les états-majors ont acquis un pouvoir économique d'autant plus grand que les Etats ont vu le leur réduit par l'influence grandissante des échanges sur les marchés nationaux.

Parallèlement les Organisations syndicales ont élargi l'horizon de leur prospection politique et manifesté une tendance à l'intégration.

Face à un engourdissement de la conjoncture dans l'ensemble de la Communauté, s'affirment de plus en plus nettement et de façon convergente les grandes revendications d'avant-garde :

- le plein emploi réel et le progrès de la qualité de l'emploi;
- une action résolue en faveur du rattrapage des écarts régionaux;
- une ouverture active de la Communauté sur le Continent et sur le Monde.

La crise du dollar pose d'une manière aiguë le problème de l'interdépendance financière.

Des initiatives de grande ampleur concernant la sécurité et la coopération extérieure sollicitent la capacité de négociation de la Communauté.

L'ère de la politique simple d'élargissement de facilités aux centres de décision économique autonome touche à sa fin; la Communauté devenue majeure par l'âge et la croissance est pressée de toutes parts de prendre la responsabilité d'élaborer de véritables politiques volontaristes tendant respectivement à augmenter en dedans l'efficacité et la solidarité, en

dehors l'ouverture et les échanges, les aspects intérieur et  
étant de plus en plus interdépendants. Mais cela en fonction de quelles  
motivations, en s'appuyant sur quelles forces, par quelles structures ?

Une action volontariste passe par l'affirmation de valeurs éthiques nor-  
matives de l'action des personnes, normatives de l'action des organes du  
pouvoir. Les institutions de la Communauté ne peuvent esquiver la responsa-  
bilité de déterminer ces valeurs normatives, élément moteur des interventions  
communautaires.

### RENOUVEAU DE L'EXPRESSION DES OBJECTIFS SOCIO-ECONOMIQUES DU TRAITE, DES STRUCTURES ET DES PROGRAMMES

#### Communauté : une unité de destin

Il est clair que l'association en une Communauté éveille dans les  
peuples une notion d'unité de destin. Le développement des individus, leur  
épanouissement, dépendent de leurs relations avec la société, de leur accès  
à l'éducation, à l'information, au pouvoir : à l'intérieur de la Communauté,  
on doit tendre à l'égalité des chances pour chacun des membres sur l'étendue  
géographique et dans la diversité sociale. Nous en sommes loin très loin.

Pour faire accepter les indispensables disciplines collectives  
il faut que chaque citoyen ressente la Communauté comme sa "Polis", sa ville,  
sa chose à lui, que son destin y est lié, qu'il y a ses droits, et qu'il a des  
devoirs à remplir en contrepartie. Ceci pose le problème de la participation.

#### Participation

"La politique de l'emploi doit être la projection en matière de travail  
d'une conception globale de la société, de ses objectifs et de ses moyens".

Cette définition est une indication de l'ampleur des participations  
directes et indirectes à l'élaboration et à la réalisation d'une politique  
de l'emploi. Au coeur de cette participation se trouvent les interlocuteurs  
sociaux.

Le Comité économique et social offre une approche à une telle colla-  
boration, mais son rôle se limite pour le moment à la "consultation".

Dans l'état actuel des choses l'organe capable de la "concertation" nécessaire est le Comité permanent de l'emploi (C.P.E.). Il reste à l'animer en l'élevant à la hauteur de sa tâche et en lui donnant prise sur les moyens nécessaires à une véritable action d'orientation et de stimulation.

La structure du C.P.E. se reflète dans des organes semblables au niveau des Etats et même des Régions et se spécialise par branche professionnelle; par le C.P.E. c'est toute une armature économique et sociale qui peut se trouver entraînée dans la participation et la responsabilité.

Le résultat global de l'activité communautaire sera d'autant plus satisfaisant qu'il y aura davantage concordance entre l'action des pouvoirs publics et les motivations individuelles et de groupe des citoyens.

La politique de l'emploi sera le révélateur de l'authenticité de l'objectif communautaire d'"égalisation dans le progrès".

#### PERSPECTIVES

Le Rapport Werner et les actions qui ont suivi marquent-ils pour l'histoire de la Communauté, à la fois l'"autocritique" et le "new deal" ?

Les auteurs ont usé d'un langage nouveau; ils ont placé haut leurs ambitions et raisonnablement près les délais.

Plus important encore, les auteurs du plan Werner ont saisi l'erreur et la lacune politique du Traité de Rome là où il a ignoré les forces de travail organisées. On ne fait plus de politique économique dans les pays membres sans le concours actif des syndicats; comment pourrait-il en être autrement au sommet communautaire ?

La concertation avec les interlocuteurs sociaux est le passage obligé de la politique économique, monétaire et sociale.

Le Collège des experts s'est efforcé de prolonger et d'approfondir dans une première esquisse les perspectives du Rapport Werner dans le domaine propre qui lui a été confié.

P A R T I E I I

MOTIFS ET OBJECTIFS D'UNE  
=====

POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE  
=====

L'EMPLOI  
=====

Il a été exposé dans l'Introduction que les membres du Collège ont fourni, chacun - au départ - un mémoire introductif d'inspiration entièrement indépendante et personnelle. Ce mode de procéder s'est avéré intéressant autant par la diversité initiale des approches qui reflète la diversité de la problématique et des attitudes dans les pays membres, que par la convergence globale des objectifs. La juxtaposition -- l'un à l'autre -- dans cette Partie II des thèmes majeurs de chaque mémoire présente en effet une gradation d'approches sous des mises au point différentes qui surprend par sa continuité et témoigne de la variété et de la richesse des compétences du Collège.

Toutefois, volontairement établies sans le moindre modèle commun au départ, ces contributions n'ont pu être utilement réunies en un texte unique et doivent être lues une par une; à cet effet, elles ont été toutes reproduites dans la Partie IV du Rapport.

CHAPITRE I

CONSIDERATIONS GÉNÉRALES

SUR UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI

LE TRAVAIL DANS SES RELATIONS AVEC LES FLUX ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES

Le Prof. Warty s'attache à approfondir la réflexion en éclairant sous des optiques différentes

- le travail créateur de richesses;
- le travail répartiteur de richesses;

en analysant la signification économique et sociale des valeurs ajoutées qui s'additionnent dans le produit national;

en recherchant les liaisons d'influence ou de conséquences qui relient l'emploi, le flux de biens et de services, le flux monétaire, les besoins ou les désirs des producteurs-consommateurs et les variables démographiques et sociologiques.

Cette large perspective introductive suggère l'intérêt de modèles schématisant les relations entre facteurs de l'activité communautaire, ces modèles aidant :

- à donner évidence aux conflits d'objectifs qui se manifestent au sein de la société et que l'élaboration d'une politique de l'emploi doit tendre à résoudre,
- et à établir la cohérence entre buts assumés et moyens choisis.

L'étude est accompagnée de modèles très agrégés et de graphes de l'offre d'emplois, de la demande d'emplois et du sous-emploi auxquels nous renvoyons le lecteur (voir Partie IV).

L'ÉCONOMIQUE ET LE SOCIAL DANS LE SYSTÈME LIBÉRAL

Monsieur von Kunitski approfondit l'analyse des conflits qui, en économie libérale, opposent les exigences sociales aux objectifs financiers et économiques. Les thèses évoquées sont explicitement fondées sur une hypothèse politique, leur exposé est franc et clarificateur.

Sur le sujet de la concentration régionale l'Auteur écrit :

"En fait, le phénomène de concentration régionale en un point A continuerait, sans contrainte extérieure, loin au-delà du point d'équilibre".  
- parce que le gros du coût des déséconomies externes est à charge des pouvoirs publics, les entreprises continuant à profiter d'économies externes;  
- parce que la productivité accrue en A (au cours de la période ascendante) a entraîné une hausse des salaires qui, en se répercutant sur les points B et C, y a provoqué la disparition de nombreuses branches d'activités, créant ainsi un vide économique dans lequel il est inéconomique d'investir.

"Ici, le mécanisme libéral, qui a créé le déséquilibre, ne comporte donc pas de frein automatique. Il faudra que les autorités, en compensant le désavantage qu'implique pour l'entreprise l'investissement en B par rapport aux conditions données en A, rétablissent l'équilibre structurel.

"Le coût de cette compensation permet aux pouvoirs publics d'épargner les frais d'infrastructure qu'aurait causé l'investissement privé en A, déjà trop encombré.

Les autorités, en poursuivant un plan de développement en B, remplacent donc une dépense "défensive" par un investissement productif, le développement progressif de B devant permettre, dans un proche avenir, d'atteindre le point de démarrage où la dynamique propre du noyau de développement rend superflu tout subside.

"On remarquera qu'ici, un plan de développement de la région arriérée s'impose en dehors de toute considération sociale, par les seuls arguments économiques".

EMPLOIS OFFERTS ET EMPLOIS DEMANDES : EVOLUTION QUANTITATIVE ET QUALITATIVE;  
RECHERCHE DE L'EQUILIBRE

Le Prof. Vincens développe une double analyse parallèle - quantitative et qualitative - de l'évolution de l'offre et de la demande d'emploi :

- dans nombre de secteurs traditionnels, l'augmentation de la production est obtenue - entièrement ou presque - par l'augmentation de la productivité. Dans ce cadre de stabilité de l'effectif global, se manifeste une certaine difficulté à pourvoir des postes à qualification élevée;
- dans quelques autres secteurs - tel le bâtiment - l'augmentation de la production provoque encore un appel supplémentaire de main d'oeuvre, mais la qualité de certains emplois offerts apparaît de moins en moins acceptable aux travailleurs des régions à haut revenu moyen.

Des désajustements se manifestent ainsi - et s'aggravent - entre emplois offerts et emplois souhaités; ils reflètent des tendances profondes qui sont à prendre en considération dans l'élaboration d'une politique européenne.

L'auteur précise :

"Ces divers désajustements ne doivent pas être analysés comme de simples défauts de fonctionnement du marché du travail. Ils reflètent des tendances profondes et indiquent un des objectifs que peut se proposer une politique européenne.

.....

"Les Européens veulent de plus en plus que la croissance s'exprime dans tous les aspects de leur vie et en particulier dans les conditions de travail.

.....

"Les linéaments d'une politique de création d'emplois apparaissent. Il ne s'agit pas du maintien d'activités désuètes ou d'un gaspillage sans profit en multipliant les faux emplois qui ne sont que des moyens de distribuer le produit global. Il s'agit d'explicitier le processus de détermination des besoins ou plutôt des désirs de la population".

Le Prof. Vincens conclut son analyse en retenant

"... trois objectifs principaux :

- réaliser un plein emploi européen,
- équilibrer les croissances spatiales et réduire les écarts de niveau de vie,

- promouvoir une croissance "humaine" en créant progressivement des conditions de travail plus conformes aux aspirations, c'est-à-dire un meilleur emploi.

Ces objectifs sont liés : si on ne cherche pas à supprimer les emplois peu attirants on devra maintenir une forte immigration extérieure à la Communauté, ce qui rendra plus difficile l'obtention du plein emploi.

Si on ne s'attaque pas aux différentiations spatiales, on ne pourra pas réaliser le plein emploi dans des conditions acceptables. Si on ne cherche pas à créer certains emplois de préférence à d'autres, on ne pourra atteindre le dernier objectif et peut-être pas le plein-emploi".

## CHAPITRE 2

### LE MARCHE DU TRAVAIL DE LA COMMUNAUTE

#### LE DESEQUILIBRE TERRITORIAL

Le Prof. Graziani décrit comme suit le problème de l'occupation dans la Communauté :

"Si l'on considère l'évolution de l'emploi à long terme, la situation dans la Communauté est, dans son ensemble, assez favorable. La Communauté comprend des régions fortement industrialisées qui présentent des structures de production parmi les plus dynamiques du monde et qui, aujourd'hui comme dans un proche avenir, permettent d'espérer des possibilités d'emploi de plus en plus nombreuses, rémunérées par des salaires toujours plus élevés grâce à l'augmentation de l'échelle de production et au progrès technique permanent. La capacité de la Communauté d'offrir des possibilités d'emploi appropriées ressort du reste du fait qu'elle a importé au cours des dernières années un nombre considérable de travailleurs provenant de pays non communautaires.

"A long terme, le problème de l'emploi dans la Communauté tient plutôt au déséquilibre existant sur le plan territorial entre l'offre et la demande. L'équilibre apparent d'un point de vue global cache des déséquilibres profonds si l'on tient compte de la situation particulière des différentes zones. Cette situation très différente requiert une attention particulière si l'on veut l'interpréter correctement et formuler des suggestions valables pour une intervention.

"En résumé, des déséquilibres communautaires consistent en ceci : alors que certaines zones (par exemple les zones occidentales de l'Allemagne et des Pays-Bas) connaissent une pénurie structurelle de main-d'oeuvre et doivent désormais importer en permanence des travailleurs d'autres régions, d'autres zones (tels le Mezzogiorno en Italie et l'Ouest de la France) se trouvent dans la situation inverse et souffrent d'un excédent permanent de travailleurs par rapport aux possibilités d'emploi, ce qui les contraint à exporter de la main-d'oeuvre. Il est inutile de dire que la situation différente des deux groupes de régions se répercute immédiatement dans le revenu moyen par habitant, qui est beaucoup plus élevé dans les premières

et sensiblement plus bas dans les secondes. Comme il est normal, les zones d'émigration sont les zones pauvres, alors que les zones d'immigration sont les plus prospères".

.....  
"L'exode des zones agricoles et la concentration de la population dans les centres urbains, l'abandon des zones périphériques et l'afflux de la population dans les pôles de développement et le long des axes industrialisés, représentent des phénomènes acceptés comme normaux, parce qu'ils sont la conséquence difficilement évitable du processus même du développement. Inversement, il est tout aussi évident que des mouvements réguliers et massifs de population par lesquels un groupe de régions perd constamment sa population au profit d'un autre groupe de régions relèvent en revanche de la pathologie du système économique".

.....  
"Quel que soit le critère que l'on veuille appliquer (et il est clair que tout critère devra être fondé sur des éléments subjectifs même s'ils sont définis avec précision), il est probable qu'un grand nombre des mouvements de main-d'oeuvre enregistrés aujourd'hui à l'intérieur de la Communauté devront être considérés comme des mouvements pathologiques et, partant, justiciables de mesures de politique économique. En d'autres termes, cela signifie qu'une grande partie des flux migratoires ne sont pas le fruit du libre choix entre différents emplois présentés tant dans la région d'origine que dans la région de destination, mais qu'ils sont provoqués par la présence des possibilités d'emploi dans les régions de destination, face à une pénurie notable des possibilités d'emploi dans les régions d'origine".

"Dans ce cas, la conséquence est évidente, à savoir : que les mouvements migratoires proviennent d'une inégalité fondamentale des possibilités offertes au travailleur communautaire selon sa région d'appartenance. Par conséquent, la tâche qui consiste à rétablir l'équilibre des possibilités, tâche qui est incontestablement l'un des objectifs de la politique communautaire de l'emploi, doit aborder directement le problème des flux migratoires et de ses causes".

L'Auteur estime que l'insuffisance des résultats obtenus dans le Mezzogiorno par les interventions publiques est due essentiellement :  
- d'une part à ce que les grandes entreprises "immigrées", à l'exception du secteur des fabrications métalliques, ont choisi des types d'investissements

occasionnant fort peu de contacts avec le milieu environnant;  
- et d'autre part, à ce que les petites et moyennes entreprises d'initiative locale ont manqué du soutien technique nécessaire, notamment en matière d'organisation.

#### LES CONSEQUENCES DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

Le diagnostic du Prof. Frey peut être considéré comme la projection dans l'avenir de celui du Prof. Graziani à la lumière des projets d'union économique et monétaire.

Le Prof. Frey écrit :

"Si l'on veut éviter l'aggravation des problèmes de chômage - sous emploi localisé surtout dans des zones déterminées, l'apparition de problèmes liés à la persistance des flux migratoires, également pour les zones d'accueil, ainsi que, d'une façon plus générale, l'aggravation des déséquilibres de la répartition territoriale, il serait nécessaire de se fonder sur une politique d'investissement très sélective, qui puisse s'appuyer sur des mesures spécifiques en matière fiscale, administrative, monétaire et de crédit, etc, et sur des efforts d'infrastructure très poussés couvrant de vastes régions sur la base de projets globaux;

or, les grandes lignes de l'harmonisation monétaire et fiscale proposées pour la première phase de l'Union monétaire tendent à agir dans une direction opposée à ces exigences sélectives et ne touchent pas les problèmes spécifiques d'infrastructure, de telle sorte que les automatismes augmentent les distances entre ceux qui présentent des structures plus fortes et autonomes et ceux qui souffrent de faiblesses dans la structure de la production et dans l'emploi; la libération même des mouvements de capitaux et de personnes dissociée des aspects structurels fondamentaux qui différencient les rapports épargne-investissements et offre-demande d'emploi risque d'accroître les déséquilibres au moins à moyen terme.

Par conséquent, il semble que, s'il est opportun de suivre ces lignes d'harmonisation pour réaliser le développement de la production dans la C.E.E. et pour renforcer la base institutionnelle de la Communauté, il est aussi indispensable de prendre des mesures adéquates afin d'éviter qu'elles aillent à l'encontre de la poursuite des objectifs de plein emploi et de rétablissement de l'équilibre dans la répartition".

QUELLES BASES A UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI ?

Le prof. Gerfin s'exprime clairement en faveur d'une politique communautaire de l'emploi.

"Il faut prévenir systématiquement -- écrit-il -- de futures évolutions non souhaitables au lieu de se borner à pallier a posteriori les conséquences de distorsion apparues, c'est-à-dire de remédier à des symptômes".

Et plus loin :

"La Communauté est en butte à de sérieuses difficultés résultant des distorsions structurelles sur le marché de l'emploi, notamment en ce qui concerne la répartition régionale de la main-d'oeuvre et des postes de travail ainsi que la structure sectorielle et la structure professionnelle (qualifications professionnelles d'une part et qualifications requises de l'autre). Cela est dû, de toute évidence, aux écarts considérables existant au sein de la Communauté dans le domaine de la prospérité et des chances de vie et contredit donc le principe fondamental de l'instauration de conditions économiques et sociales équivalentes. L'application (dans une mesure aussi large que possible) de ce principe constitue une condition indispensable pour la concrétisation d'une Union économique et monétaire stable et peut simultanément apporter une importante contribution à l'utilisation optimale de l'ensemble du potentiel de croissance de cette Union".

.....

Une politique de l'emploi rationnelle doit donc être incorporée dans un concept global d'évolution, dont les objectifs et les moyens de réalisation lui fourniront les supports nécessaires".

EMPLOI ET PROBLEMATIQUE REGIONALE GLOBALE

L'approche du Prof. Crossley saisit l'ensemble de la problématique régionale qui est inséparable du thème de l'emploi, objet de la mission des experts.

"Il s'agit de déterminer si les problèmes du Mezzogiorno sont tellement importants et assez particuliers pour justifier une action tout à fait différente de celle qui est en général proposée pour résoudre les problèmes de l'emploi régional. L'autre solution consiste à faire des recommandations de politique régionale assez larges pour s'appliquer au Mezzogiorno considéré comme un cas critique. Personnellement, je préfère de beaucoup cette dernière

solution, mais si elle est retenue, il faut que la notion de politique régionale soit plus large et plus explicite que celle de la note de la Commission. Elle doit notamment comprendre le redéveloppement et l'adaptation structurelle à l'intérieur des régions aussi bien que le développement lui-même. Que les problèmes d'une région soient des problèmes de sous-développement, comme c'est le cas dans le Mezzogiorno, ou des problèmes d'adaptation des structures nécessaires en raison d'une dépendance excessive antérieure à l'égard d'une industrie actuellement en déclin, l'objectif principal est de créer une économie régionale suffisamment diversifiée pour résister au choc des échanges avec d'autres régions, ainsi que pour garantir les avantages de ces échanges. C'est ce qui distingue la politique régionale de la politique industrielle qui, en soi, pourrait inciter à concentrer une industrie dans un endroit présentant un avantage comparatif, mais ce, sans tenir compte des économies et déséconomies externes qui peuvent provenir du développement dans une région d'un large éventail d'autres industries secondaires et tertiaires qui elles-mêmes n'ont pas de doctrine du "point de croissance", à la mode parmi les spécialistes en économie régionale il y a quelques années, et qui peut maintenant être considérée comme ayant attribué beaucoup trop d'importance à l'implantation de l'industrie qui présente un avantage comparatif naturel et grandement sous-estimé la nécessité d'accorder une aide initiale à d'autres industries aussi.

"Cela implique clairement que l'aide financière au développement et notamment mais pas exclusivement les investissements publics en infrastructure, doit être accordée aux régions plutôt qu'aux industries. Par ailleurs, cela implique que l'étendue géographique de la région devrait être suffisante compte tenu des développements en matière de transport et des mesures éventuelles pour promouvoir une densité de population plus uniforme dans chaque région pour englober une gamme d'industries suffisamment étendue pour permettre à la région elle-même de s'adapter à la plupart des répercussions dues à des changements économiques. Les véritables frontières géographiques de ces régions sont dans de nombreux cas déjà clairement marquées par la prise de conscience politique de leurs habitants et par leur volonté de se protéger et de s'assurer une part dans la croissance nationale et communautaire. Cette prise de conscience politique est un fait qui du point de vue négatif élimine toute forme de politique régionale qui essaie de l'ignorer, mais qui, du point de vue positif est peut-être la source la plus puissante

de croissance spontanée lorsqu'il est possible d'écarter les obstacles qui l'empêchent de s'exprimer. Cela indique un mouvement vers la décentralisation de certains pouvoirs politiques qui passent du niveau national au niveau régional, qui s'accompagne du transfert d'autres pouvoirs du niveau national au niveau communautaire. Il n'est pas possible à ce stade de recommander une structure uniforme de réforme gouvernementale au niveau régional dans la Communauté, mais nos recommandations devraient l'envisager comme une possibilité à long terme, et, en attendant, nous devrions dans nos discussions nous demander quels ont été les avantages pour la politique régionale d'une forme de gouvernement fédéral dans le seul Etat membre où elle existe déjà".

DEMOGRAPHIE

Le Prof. Tinbergen écrit ;

"Un aspect fondamental d'une politique de l'emploi est son caractère à la fois social et économique. C'est dire qu'en poursuivant des buts sociaux il ne faut pas oublier les conditions économiques qui doivent être remplies...

Un autre aspect naturel est constitué par la distinction entre ce qui peut être fait à courté échéance et les choses qui exigent un certain laps de temps. Parmi les buts à court terme, il faut compter l'élimination du chômage, même si seulement par des mesures temporaires; parmi les buts à long terme il y a l'utilisation optimale de la main-d'oeuvre, qui exige des mesures dont l'effet ne peut se produire qu'après quelques années.

Une politique de l'emploi doit être un élément important de chaque régime moderne d'intégration. Mais l'intégration ne peut pas signifier une unification complète des régimes des différents pays de la Communauté.

.....  
 On ne peut nier qu'il existe une différence prononcée entre les montants de capital (physique et humain) disponible par personne dans les pays du monde, mais également entre certaines régions. Afin de faire maximum l'emploi, on a besoin, au Mezzogiorno italien, de quelques industries à faible capitalisation. Il me semble que certaines parties du processus de production d'automobiles qui se caractérisent par une faible capitalisation pourraient être exécutées au

Sud, et il existe des possibilités analogues pour l'industrie mécanique en général et l'industrie électronique. On observe aujourd'hui déjà que certaines entreprises dites multinationales appliquent cette division de travail parmi leurs établissements, même à une échelle mondiale. Ne pourrait-on pas recommander également que les quelques parties de l'industrie textile qui peuvent concurrencer - sans protection, - au marché mondial, se déplacent vers le Sud ?"

Le Prof. Tinbergen fait état de la manière la plus explicite de la nécessité de limiter la croissance démographique.

Les projections de croissance exponentielle qui nous sont familières nous pressent à inclure ce paramètre dans toutes nos analyses et à lui accorder une attention prioritaire. Au cours du dernier quart de siècle, l'expérience en matière de développement n'a cessé de pousser de plus en plus à l'avant-plan les facteurs humains : éducation, instruction, formation professionnelle, participation, responsabilité. Il est des situations démographiques qui constituent un barrage presque insurmontable à la réalisation de cet objectif essentiel entre tous.

P A R T I E   I I I

---

ESQUISSE D'UNE POLITIQUE  
=====

COMMUNAUTAIRE DE L'EMPLOI  
=====

## CHAPITRE I

### LES CHOIX FONDAMENTAUX

#### LA LIBRE CIRCULATION

Les dispositions du Traité sous les titres I et III ont pour objet d'établir au sein de la Communauté "la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux".

Ces objectifs paraissaient clairs il y a quinze ans; à l'expérience ils se sont révélés indéfinis. En effet la liberté ne s'exerce qu'en présence d'un choix; or il est notoire que si :

- la circulation des marchandises se fait assez généralement dans des conditions de choix,
- celle des personnes pour des centaines de milliers de travailleurs, se fait "sans choix" l'alternative étant le chômage,
- et celle des capitaux ne se fait que dans des "directions privilégiées" notamment vers les pôles qui offrent aux investisseurs les plus fortes économies externes, alors que les coûts externes sont à la charge d'autres que les investisseurs.

Après quinze ans d'expérimentation, il est clair que cet objectif fondamental du Traité - la liberté de circulation - n'a pas été réalisé pour les travailleurs et pour les capitaux.

Or, les signataires du Traité comptaient sur l'exercice de cette liberté pour la correction des disparités socio-économiques au sein de la Communauté. En fait, il s'avère que l'action spontanée des centres de décision privés - dans les circonstances prévalentes - tend à aggraver les déséquilibres existants.

Le Collège a été unanime dans ces constatations et il en a conclu à la nécessité d'une intervention volontariste ayant pour objet d'établir un mécanisme de choix effectif pour les mouvements de personnes et de capitaux. Pour atteindre cet objectif les interventions doivent viser à la création de structures capables d'offrir aux travailleurs des alternatives promotionnelles et aux capitaux des investissements intéressants pour les communautés et rémunérateurs pour les entreprises.

## LE CADRE D'UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE L'EMPLOI

Assumée dans sa toute grande dimension l'élaboration d'une politique générale de l'emploi est une tâche de très longue haleine. Le travail étant le seul moyen par lequel l'homme peut adapter les ressources de la nature à ses besoins, son organisation est d'une importance fondamentale pour un chacun; par conséquent, une politique générale de l'emploi ne pourrait être que la projection en matière de travail d'une conception communautaire globale de la société, de ses objectifs et de ses moyens, et sans doute aussi de ses responsabilités sur le plan international étant donné l'importance et le rôle de la Communauté - en tant que fournisseur de travail - à l'égard de plusieurs pays, notamment dans le bassin méditerranéen.

En plaçant ses ambitions à ce niveau, le Collège courait le risque de s'attarder dans une longue évaluation des alternatives offertes à son choix. Pour faire oeuvre immédiatement utile, il s'en est tenu aux priorités de l'agenda communautaire et s'est borné à élaborer les éléments d'une politique de l'emploi visant à établir au sein de la Communauté cet équilibre - cette égalité des chances - que le Traité a visé mais que les institutions existantes n'ont pas pu approcher.

## QUELLES INEGALITES TOLERABLES ?

Tout projet tendant à atténuer les inégalités de chance qui persistent au sein de la Communauté suggère la question : jusqu'à quelle limite est-il raisonnable de pousser une telle action nivellatrice en présence des différences de circonstances locales ?

Le Groupe d'experts reconnaît la nature controversable de ce problème, mais il pense que les extrêmes inégalités actuelles se situent au-delà de la marge d'une controverse raisonnable.

En présence des écarts majeurs qui durent et s'aggravent - le plus haut revenu régional mentionné aux statistiques de la Communauté frôle les 5.000 unités de compte, le plus bas descend à 750 - il a adopté une attitude pragmatique et a décidé d'élaborer et de soumettre à la Commission un plan d'action limité, mais significatif, permettant une expérimentation rationnelle.

Malgré son caractère empirique le projet ne vise pas à corriger une situation particulière : dans la perspective dynamique d'une société exposée - dans chacun de ses secteurs; et dans chacune de ses régions - à des retards

pour des raisons historiques ou à des ruptures d'équilibre par l'évolution des techniques, des marchés, des relations internationales, la politique communautaire doit avoir pour objet d'établir ou de rétablir - partout où cela s'avère nécessaire - les conditions d'un développement autonome.

#### LA REGION POINT D'APPLICATION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

C'est au niveau régional que doivent se dresser les plans socio-économiques permettant de déterminer si le développement de l'Union se fait vraiment d'une manière harmonieuse sur l'ensemble du territoire; c'est dans la perspective globale d'évolution de la région que se décèlent les carences et se choisissent les moyens à intégrer pour y porter remède.

La politique de l'emploi est une projection particulière de la politique régionale; une projection majeure sans doute mais dont le succès reste subordonné à la promotion de l'ensemble des facteurs de base du développement.

L'objectif socio-économique de la politique régionale doit être d'établir les fonctions publiques et privées qui caractérisent la structure d'une société moderne et d'assurer leur articulation dans un ensemble auto-propulsif capable de faire de la région, au sein de la Communauté, un partenaire valable stimulant ses échanges intérieurs, participant avec avantage aux échanges avec les autres régions, réagissant aux variations conjoncturelles et aux évolutions structurelles.

Le Collège estime que les autorités régionales sont responsables en première ligne d'agir sur les facteurs de la politique de l'emploi qui sont à leur portée; il appartient aux Etats et à la Communauté de prendre en charge ceux qui échappent au contrôle régional.

#### AMORCER LA CIRCULATION DES CAPITAUX

A la racine des disparités régionales se trouve le défaut de circulation des capitaux, celui-ci étant dû aux effets cumulatifs de la recherche par les entreprises d'économies externes et internes, vraies ou supposées, dont elles ne supportent pas tous les coûts. Comme l'évolution en système libéral tend spontanément à la concentration des ressources dans les pôles qui offrent les plus grandes économies externes, cette circulation ne peut être amorcée que par des initiatives volontaristes concertées à la fois au niveau des Régions, des Etats et de la Communauté.

L'investissement étant le moteur de la croissance économique et cette dernière restant l'un des objectifs poursuivis par toutes les économies

locales, des "stimulants" sont offerts dans toutes les économies régionales, même les plus développées, ce qui tend évidemment à réduire l'efficacité des facilités financières, fiscales et autres accordées aux investisseurs dans les régions à considérer comme insuffisamment développées d'un point de vue objectif, c'est-à-dire compte tenu du degré de développement moyen des régions qui composent la Communauté.

Les organes communautaires devront, sur la base d'un système de priorités des aides à accorder, rétablir l'incidence relative des programmes de développement existant dans les pays membres. Ce rétablissement pourrait même impliquer des aides négatives - c'est-à-dire des taxes - à appliquer aux investissements qui aggravent les déséconomies externes dans des régions congestionnées.

Toute action en faveur d'un plus large et d'un meilleur emploi doit pouvoir disposer de capitaux significatifs. Le Collège unanime souligne toutefois avec insistance que pour atteindre à des résultats positifs la destination correcte de ces capitaux est inséparable de leur importance. La simple réalisation d'investissements industriels massifs dans des régions sous-développées s'est démontré non seulement insuffisante mais quelquefois même nocive.

Il est indispensable que les investissements publics d'infrastructure socio-économique et les investissements privés soient intégrés dans un calendrier unique; l'afflux dirigé de capitaux doit être orienté vers les besoins de la région dans leur ensemble et - en coordination avec les autres ressources financières - doit aider à la réalisation d'un plan régional rationnellement établi.

Ce plan d'ensemble est une initiative et un choix politique avant de devenir un instrument technique. C'est à la région de l'animer; c'est aux pouvoirs centraux - national et communautaire - de créer les conditions favorables à son épanouissement.

L'affectation des capitaux mobilisés pour intervention volontariste en soutien du développement régional, ne peut pas être faite cas par cas par des organes administratifs éloignés de la région. Au vu des projets de développement socio-économique et des bilans financiers, il appartient aux pouvoirs nationaux et communautaires de fixer, en concertation avec les pouvoirs régionaux, l'aide globale, sa répartition en faveur de projets précis ainsi que les conditions à remplir localement pour chacun préalablement au transfert des fonds.

### INCITANTS AUX NOUVELLES IMPLANTATIONS INDUSTRIELLES

Le Collège reconnaît que, à défaut de contraintes extérieures, la concentration régionale des activités économiques continuerait loin au-delà du point d'équilibre,

- parce que le gros du coût des déséconomies externes est à charge des pouvoirs publics, les entreprises continuant à profiter d'économies externes;
- parce que la rentabilité accrue entraîne une hausse des salaires qui, en se répercutant sur les régions moins favorablement situées, y provoque la disparition de branches d'activité créant ainsi un vide économique dans lequel il est inéconomique d'investir.

Le mécanisme libéral qui crée le déséquilibre ne comporte donc pas de frein automatique. Il faut que les autorités, en compensant le désavantage qu'implique pour l'entreprise l'investissement dans la région moins favorable, rétablissent l'équilibre structurel. Le coût de cette compensation permet aux pouvoirs publics d'épargner les frais d'infrastructure qu'aurait causé l'investissement dans la région déjà trop encombrée.

Pour que soit réelle "l'égalité" des conditions de concurrence que le Traité vise à établir, les disparités de départ doivent être corrigées; elles doivent l'être aussi parce qu'elles contribuent à la pression inflatoire.

Une fois ces conditions créées, les tendances actuelles de développement dans les différentes régions de l'Europe seront nécessairement modifiées.

La conjonction des politiques nationale et communautaire redressera les déséquilibres actuels des taux de croissance régionaux tout en accélérant la croissance globale de l'Europe.

Le Collège mesure toute la portée du schéma esquissé ci-dessus et ses implications. Quoique celui-ci puisse apparaître innovateur à l'égard des actions entreprises jusqu'ici par la Communauté, il n'est que le corollaire inévitable de la politique d'Union économique et financière. Dans une étape ultérieure de son travail, le Collège précisera dans le concret de quelques situations régionales la procédure qui lui paraît la plus susceptible de satisfaire les exigences d'une intervention communautaire.

### LE PLAN D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Les régions "gouvernées" disposent d'un plan d'aménagement du territoire, projection sur le sol de leur programme de développement.

Ces plans constituent en fait une présentation graphique des conclusions auxquelles ont abouti les analyses et études de projets dans les divers secteurs; ils aident à établir la cohérence des initiatives diverses et nombreuses nécessaires à satisfaire les besoins d'une communauté moderne; ils sont un guide pratique à la réalisation physique des infrastructures publiques et à la localisation efficace des implantations privées.

On ne peut venir utilement en aide à une région qui n'a pas procédé à l'analyse de sa problématique et à l'établissement d'un guide à ses initiatives sous la forme d'un plan d'aménagement.

Refuser un plan d'aménagement du territoire et un programme de développement c'est condamner l'initiative privée, qui a pourtant un rôle à jouer, à être fragmentaire voire incohérente. L'action socio-économique a besoin à la fois d'initiative et d'encadrement; les deux ne sont pas à opposer mais à concilier dans l'intérêt de la Communauté.

#### Services de consommation publics et privés

L'inventaire "standard" de ces services comporte :

- le logement,
- la santé,
- l'éducation et  
la formation générale et professionnelle,
- les transports,
- les communications,
- les services commerciaux,
- les activités culturelles,
- les activités sportives.

Le Collège souligne que le "facteur dominant, pour l'égalisation des chances de la Région passe par l'élévation des chances offertes à un chacun et surtout aux jeunes en matière de santé, de développement du comportement, de formation culturelle et professionnelle, d'encouragement à l'initiative".

#### Coopération

Des services spéciaux supplémentaires publics, para-publics ou privés pourront être nécessaires dans certaines régions notamment pour promouvoir des structures coopératives, par exemple en milieu agricole :

- services groupés aux agriculteurs pour les approvisionnement, les travaux saisonniers avec intervention de machines, le financement;

- organisation des marchés;
- industrialisation à échelle petite et moyenne en relation avec la production agricole.

#### Petites et moyennes entreprises

L'industrialisation des régions sous-développées pose des problèmes fort difficiles au niveau des entreprises à marché local et régional. Face à la technicité et aux ressources des grandes sociétés nationales et multinationales, ces entreprises locales ont peu de chance de faire peau neuve; leur dépérissement laisse un vide dans les structures économiques intermédiaires.

A un premier examen - et le Collège se propose d'analyser le problème dans le concret des situations régionales - quatre approches convergentes d'assistance technique apparaissent nécessaires, aussi bien pour les entreprises existantes que pour les nouvelles :

- l'installation de centres de formation à la gestion - aussi bien en matière de production que d'approvisionnement et de ventes - adaptés aux nécessités locales et étroitement reliés au fonctionnement des entreprises; il en existe quelques bons exemples récents ;
- le développement de facilités pour la formation et le recyclage dans l'industrie, avec l'appui d'entreprises et organisations de travailleurs locales et comprenant - pour répondre à des besoins locaux - tout l'éventail des exigences en matière de formation, à partir de brefs cours d'orientation en faveur de personnes susceptibles d'exercer, pour la première fois, un travail manuel semi-qualifié ou qualifié, jusqu'à des cours techniques ou de niveau universitaire s'adressant à des employés salariés;
- la participation de l'organisation bancaire à une assistance technique financière élargie;
- l'intéressement des grandes entreprises nationales et internationales à une attitude clairvoyante déterminée en accord avec les intervenants dans la concertation de la politique de l'emploi.

## VOCATIONS REGIONALES

Lorsqu'une participation à une action d'aide au développement est proposée à des pays avancés, la question est généralement posée : quelles sont les vocations régionales spécifiques du candidat à l'aide ?

Cette question sous-entend souvent que les vocations essentielles se trouvent ailleurs.

Il est certain que le développement d'une industrie minière pré suppose l'existence de ressources géologiques; que l'agriculture est limitée dans ses choix par la nature des sols et par le climat, compte tenu des possibilités d'intervention technologique; qu'une belle nature et un brillant soleil prédestinent à une fonction touristique; à part cela, sans minerai de fer et sans fines à coke le Japon s'est doté de la plus forte production d'acier par habitant qui soit au monde, et il est concurrentiel, et des centres sans histoire technologique se sont introduits avec succès dans l'électronique.

Sans doute un pays riche en main d'oeuvre et pauvre en capitaux sera bien avisé de rechercher - parmi les manufactures avancées - celles qui sont le moins "capital intensive", mais tout cela est loin de la notion - jadis classique - de la "spécialisation internationale du travail" que l'on confond souvent avec la "division internationale du travail".

Comme les individus, les régions à succès ont une propension à sublimer leurs contributions pour justifier les avantages que les circonstances leur ont permis de saisir plus vite que d'autres. Les profonds changements intervenus au cours du siècle dans le classement économique relatif des pays et des régions inclinent à une attitude critique à l'égard de ces prétentions.

Il fut un temps, lorsqu'était petite la fraction des personnes actives opérant dans l'industrie, rare le know-how, élevé le coût du transport des matières premières et notamment celui du minerai et du charbon, où la notion de "division du travail" était synonyme de "spécialisation géographique". On parlait alors d'une "Europe noire" du charbon, de l'acier, des fabrications métalliques lourdes, centrée au nord-ouest du continent, et d'une "Europe verte" de la grande plaine du Centre et de l'Est, appelées à échanger entre elles les produits des forges et de la terre.

Cette vision a perdu beaucoup de son actualité. Le know how s'est répandu, le coût des transports ne cesse de s'abaisser, l'énergie et les matières premières deviennent disponibles sur des étendues de plus en plus vastes et ce qui importe davantage encore les peuples ont compris combien leur développement non seulement économique, mais social et culturel est lié à la diversité des activités et surtout à celles s'appuyant davantage sur les techniques d'avant-garde et sur la science.

Entre pays à haute industrialisation, les échanges - notamment les échanges de produits semi-manufacturés et finis et de services de consommation - ne se font presque plus en fonction d'une spécialisation géographique caractérisée. Chaque pays de quelque importance intervient avec ses productions dans les secteurs les plus significatifs : la gamme des produits développés par la technologie est si vaste que les pays échangent entre eux machines et machines, produits chimiques et produits chimiques. Tel tour automatique, tel produit pharmaceutique partiront d'un pays vers un autre qui fait des tours automatiques, mais pas précisément avec ces caractéristiques et des produits pharmaceutiques, mais pas exactement celui là. La spécialisation se fait de nos jours au niveau des entreprises et elle est favorisée par l'existence de grands marchés.

Dans ces conditions, les échanges ne sont plus que très partiellement "pré-déterminés" par des conditions économiques naturelles; bien au contraire, ils résultent essentiellement d'une initiative, d'un projet, dépendant de la compétence technique et de la volonté politique des partenaires aux échanges.

Les objectifs d'échanges en produits manufacturés apparaissent ainsi comme étant essentiellement fonction du dynamisme des secteurs de production; des objectifs ambitieux sont d'intérêt mutuel, dans la mesure où ils enrichissent positivement la gamme des produits à la disposition des transformations intermédiaires ou du consommateur final. La poursuite de ces objectifs justifiera le recours à des degrés divers de coopération technique à la production et de coopération commerciale à la distribution, aux fins d'approprier l'offre à la demande.

#### LES REGIONS PERIPHERIQUES

Il est un stéréotype dans la Communauté qui fait barrage à une exploitation féconde du concept régional : c'est celui de "région périphérique". Il y a là une connotation de "ultima tulle", de Communauté centrée sur elle-même, peu fertile au développement des relations extérieures. Une Communauté

ouverte ressent le besoin d'exalter le rôle des zones qui assurent le contact direct, les "valences de liaison" avec l'environnement immédiat.

Si elle ne veut pas rester embourbée dans les accidents de l'histoire, la Communauté doit poser un long regard sur les régions frontalières, en étudier les relations de voisinage et les encourager à les développer. Les Régions dites "périphériques" peuvent être à leur tour le "centre" d'autres microcosmes socio-économiques.

Ajoutons qu'il est aussi dans la vocation des Régions d'être les alliés les plus vigoureux de la Communauté dans la lutte contre les frontières internes qui la divisent encore.

Contrairement à ce qui est communément professé, l'expérience vécue met en évidence que les Régions sont un facteur de libre initiative et de contact par dessus ces frontières; les Régions sont des forces réelles d'intégration intérieure.

Il faut faire place à ce dynamisme régional interne et externe dans l'intérêt de la Communauté et de son rayonnement.

#### BILANS DE L'EMPLOI

La création d'emplois ne doit pas être envisagée en tant que palliatif au chômage; elle doit partir du souci d'intégrer tous les citoyens - préalablement préparés à assumer une gamme d'emplois dans les fonctions nécessaires à la vie sociale.

Cette vue des choses implique une relation réciproque et rapidement variable - entre la capacité professionnelle des demandeurs de travail et les exigences des postes offerts. Plusieurs membres ont illustré ce problème et le Collège en conclut :

- à la nécessité d'une statistique homogène pour l'ensemble des régions;
- à la nécessité d'être constamment avertis, au delà des nombres confiés à la manipulation des ordinateurs, des variables techniques et sociales qui colorent ce bilan fondamental de l'emploi.

De l'avis du Collège, le bilan de base est le bilan régional. C'est là que l'information et l'efficacité d'organisation du marché ont le plus grand rôle à jouer.

Le Collège s'est préoccupé des conséquences à terme des soldes négatifs persistants des bilans d'emploi de certaines régions, notamment en Italie.

méridionale et dans l'Ouest de la France, qui provoquent des mouvements migratoires persistants.

L'exode des zones agricoles et la concentration de la population dans les centres urbains, l'abandon des zones périphériques et l'afflux de la population dans les pôles de développement et le long des axes d'industrialisation représentent des phénomènes acceptés comme normaux et ressortant au processus de développement. Il est tout aussi clair que des mouvements réguliers et massifs de population par lesquels un groupe de régions est drainé à l'avantage d'autres déjà densément peuplées, appartiennent par contre à la pathologie du système économique.

Le Collège estime que parmi les responsabilités régionales en matière de bilan de l'emploi figure la définition d'une politique démographique, lorsque l'excédent de population résultant d'une fécondité élevée appauvrit socialement la communauté en poussant à l'émigration les éléments les plus dynamiques et l'appauvrit économiquement en absorbant en extension quantitative des ressources soustraites à la croissance qualitative.

#### ACCOMPAGNEMENT DES MOUVEMENTS MIGRATOIRES INTERNES

"La mobilité géographique de la main-d'oeuvre ne constitue pas en soi un phénomène nouveau en Europe. Ce qui se modifie rapidement de nos jours, c'est le contexte social et politique dans lequel s'effectuent ces migrations. Quoique les manoeuvres constituent encore numériquement la grande majorité des travailleurs migrants, des couches de main d'oeuvre de plus en plus diversifiées sont appelées à prendre un emploi dans un lieu distant de leur point d'origine, parfois au-delà des frontières. Les cadres, le personnel technique qualifié, le personnel scientifique participent à ce mouvement. La nécessité d'assurer au travailleur migrant un niveau de vie semblable à celui des travailleurs au sein desquels ils s'intègrent par le travail, n'est plus seulement dictée par des considérations idéologiques relatives à la dignité humaine; cette nécessité apparaît de plus en plus comme un impératif d'équilibre économique et social tant au pays d'accueil qu'au pays d'origine. Le regroupement familial, condition essentielle de l'équilibre physiologique et psychologique du migrant, si situé au premier plan des considérations

sociales; il est étroitement lié aux conditions de logement et de scolarisation des enfants". (1).

Cette synthèse d'un sociologue présente la migration dans sa dimension sociale actuelle.

Les suggestions avancées par le Collège se résument comme suit :

- application effective aux immigrés de l'égalité de traitement;
- mesures d'accueil des travailleurs et des familles notamment en matière de logement, de scolarisation des enfants et de recyclage professionnel des adultes;
- lorsque les circonstances le permettent, utilisation du travail à l'extérieur de la région pour acquérir une qualification directement utile aux emplois en voie de création à l'intérieur.

#### LES MIGRATIONS EXTRA-CONTINENTALES

A une autre échelle, avec d'autres délais, les migrations extra communautaires posent des problèmes humains et politiques au même titre que les migrations internes.

Quel est l'avenir de ces mouvements de travailleurs ? Quelles en sont les limites et quelles en sont les conséquences sur les relations extérieures ? Le Collège a souligné l'importance du problème mais n'en a pas débattu en détail se réservant de lui faire une place dans les développements ultérieurs de l'étude.

(1) Intégration européenne et scolarisation par Luisella Goldschmidt-Clermont, éditions de l'Université de Bruxelles.

## CHAPITRE 2

## UN PROJET AUTONOME

NECESSITE D'INITIATIVE

Les problèmes économiques se résolvent par l'action. Une initiative expérimentale à objectifs limités paraît constituer la contribution la plus réelle et la plus réaliste au développement d'une politique communautaire de l'emploi.

Une action continue entre les secteurs privé et public visant une adaptation structurelle, consistant en un transfert de capitaux pour investissement dans quelques points à choisir dans divers pays de la Communauté, pourrait amorcer un nouveau flux d'échanges entre régions en avance et régions en retard et stimuler un accroissement de biens réels de nature à la fois à augmenter le bien-être et à ralentir la pression inflatoire.

L'objectif de l'opération est double :

- une animation des économies locales faibles ou en difficulté,
- un reflux partiel vers les autres centres communautaires stimulant la reprise.

L'opinion européenne se range de plus en plus à l'objectif de la "qualité de vie". La production communautaire est encore loin d'assurer pour le plus grand nombre les moyens matériels nécessaires à constituer cette qualité, même conçue dans une certaine austérité. Remplir les creux de l'emploi, en améliorer la nature et pourvoir une vie de qualité sont des objectifs parallèles, superposables.

L'accent mis de manière de plus en plus marquée sur la "qualité de la vie" peut être interprété comme un mouvement s'éloignant de la spécialisation traditionnelle des activités productrices à l'intérieur des entreprises et des activités de consommation à l'intérieur des ménages. L'emploi salarié n'est plus considéré, de la part du travailleur, simplement comme un moyen pour obtenir un revenu de subsistance, et les conditions de travail, y compris la localisation géographique de ce dernier, constituent des aspects de consommation du travail à l'intérieur de l'entreprise qui sont considérés de plus en plus comme des facteurs contribuant très nettement à la qualité de la vie. De même, les loisirs qui étaient conçus, dans le passé, simplement comme une

période de repos entre les heures d'activité rémunérée, prennent de manière croissante le caractère structurel d'activités productrices à l'intérieur du ménage qui contribuent également de façon significative à la qualité de la vie. L'augmentation des revenus réels a fait augmenter la demande de biens durables, de services et d'agrément locaux qui sont les "inputs" de ces activités de consommation, et ces dernières comprennent le temps passé en dehors d'un emploi rémunéré, ce qui aura pour conséquence que la politique de l'emploi devra s'occuper de plus en plus des horaires de travail, au fur et à mesure qu'augmentent les revenus. Ces contributions à la qualité de la vie, à l'intérieur des entreprises et des ménages ne sont pas mesurées convenablement par les concepts traditionnels de production et de revenu réel. Mais la conclusion générale est claire.

La qualité de vie est un service à fournir, en association avec la production.

Elle ouvre aux entreprises des horizons plus larges, une justification plus durable au sein de la Communauté.

#### OBJECTIONS ?

La société évolue sous la pression de ses contradictions. En économie libérale, on a coutume de vanter l'intérêt économique des échanges au sein de grands marchés ouverts; néanmoins, à chaque apparition d'un nouveau producteur ceux déjà établis sonnent l'alerte. Le dernier grand événement de la sorte a été offert par le Japon. Ses exportations n'allaient-elles pas réduire nos producteurs au chômage ?

Et puis, une fois encore, on a appris que l'exportateur ne livre ses biens que pour importer en contrepartie ce qui lui est nécessaire et que les échanges qui naissent de cette "offre-demande" sont profitables à tous les partenaires de l'opération.

Il en va de même avec les régions en retard de la Communauté. Que peut-on y produire dont le marché ne dispose pas déjà à satiété ? Les capitaux ne seraient-ils pas investis avec plus de profit dans les pôles à haute productivité ?

Le Collège a rencontré ces arguments. Il a été unanime à reconnaître que les entreprises ne peuvent pas faire intervenir dans leur calcul économique l'intérêt global de la Communauté. Il appartient aux pouvoirs publics -- en concertation avec les organes économiques compétents -- de concilier l'un et l'autre.

La Communauté attend une relance qui implique des choix sociaux préalables. Il s'agit d'influencer de façon décisive la quantité, la localisation et la qualité de l'emploi.

Les décisions économiques les plus efficaces seront indubitablement celles qui introduiront le plus grand nombre de producteurs qualifiés dans le circuit; ce seront aussi les plus valables socialement.

#### UNE CONTRIBUTION SIGNIFICATIVE

Le Collège s'est attaché à aligner quelques ordres de grandeurs pour éclairer la notion de contribution "significative" à la fois :

- à l'égard de l'économie des régions où une intervention volontariste est nécessaire,
- et à l'égard du potentiel financier global de la Communauté.

Les investissements des Six se sont élevés en 1971 à 133 milliards d'u.c. soit (1) :

	Milliards u.c.
les entreprises	83
le logement	32
les administrations publiques	14
Total	133
	=====

Les investissements bruts par habitant (1971) ont représenté :

	u.c. par habit.
Allemagne	920
France	850
Pays Bas	710
Belgique	670
Italie (2)	370

La disparité des investissements par tête, telle qu'elle apparaît au tableau, est dans le rapport de 1 à 3. Cette disparité consacre la croissance des inégalités au sein de la Communauté.

A l'égard des régions ne bénéficiant que d'investissements de l'ordre de 300 u.c./hab./an, un supplément de 100 u.c./hab./an apparaît à la fois "significatif" et "absorbable", à tout le moins dans un délai de un ou deux exercices.

(1) B.E.I. - Rapport annuel 1971

(2) Les moyennes pour Italie Nord (I, II) 430  
 Italie Sud (III, IV) 310

suggèrent que l'Italie a fait un remarquable effort d'égalisation des investissements à l'intérieur du pays.

En supposant le bénéfice de ce supplément étendu sur 1/10 de la population communautaire ayant le taux de croissance le plus bas, c'est-à-dire, 25 millions d'habitants pour la Communauté élargie, "l'unité de grandeur de base" pour la détermination du "volume financier" du projet serait de 2,5 milliards d'u.c. par an.

Cette somme est de l'ordre de 1 1/4 % des investissements probables de la Communauté élargie en 1973 (+ 200 milliards u.c.). Le projet pourrait comporter une, deux ou trois unités de base, son développement s'échelonnant dans le temps en fonction des résultats obtenus.

CHAPITRE 3

FINANCEMENT

COLLECTE DES CAPITAUX

Le regroupement des Six en une seule entité économique a créé pour l'ensemble un potentiel d'initiative financière en supplément de la simple somme arithmétique des moyens de chacun; mais jusqu'ici les puissances associées n'ont pas fait un usage public significatif de ce potentiel communautaire.

De l'avis du Collège les organes communautaires et notamment la B.E.L. et le Fonds CECA, pourraient être mis à même de réunir les capitaux nécessaires à l'exécution d'une politique de l'emploi par le recours aux crédits externes et internes.

Dans la perspective de l'Union économique et monétaire apparaît la possibilité - entre autres - d'une exploitation additionnelle de crédit bancaire à court et moyen terme. On n'opposera pas à cette opération qu'elle serait de nature inflatoire puisqu'il s'agit de mettre des chômeurs au travail et donc seulement d'anticiper les effets d'une production supplémentaire. Les limites modestes de la contribution demandée par rapport aux moyens disponibles ressortent du tableau ci-dessous sur les sources de financement des investissements dans la Communauté des Six en 1971.

	Milliards u.c.
1. Epargne des particuliers	55
2. Amortissements des entreprises	39
3. Autres ressources des marchés de capitaux	14
4. Crédits bancaires à moyen et long terme en sus des ressources des marchés de capitaux	25
Total	133 =====

En 1973, pour l'ensemble de la Communauté élargie, ces chiffres seront à majorer de  $\pm$  50 %.

TAUX D'INTERET

Le Traité fait obligation aux institutions financières de la Communauté - notamment à la Banque européenne d'investissement - d'infléchir la destination des flux d'investissements en fonction de l'intérêt général; mais les moyens financiers mis à la disposition de l'ensemble des institutions pour cette "stimulation" n'atteignent pas - et de très loin - 1% de l'investissement communautaire. On ne peut attendre des résultats significatifs de moyens dérisoires et d'autant moins en l'absence d'un véritable programme économique et social global. L'effet d'"orientation" ne peut être obtenu que par de sensibles réductions d'intérêt.

Les taux d'intérêt à pratiquer à l'égard des bénéficiaires du financement communautaire seraient donc à approprier à la nature de l'investissement suivant des directives générales à déterminer par les organes communautaires habilités à prendre des décisions politiques.

Il a été indiqué dans ce rapport que dans le cas d'entreprises à caractère commercial le stimulant à accorder devrait être limité à la compensation des déséconomies externes suivant des techniques appropriées notamment à l'importance de l'entreprise.

Dans le cas de services publics - par contre - des aides devraient être notamment en relation inverse à la capacité contributive des régions.

Les facilités d'intérêt seraient naturellement à charge du budget communautaire.

## CHAPITRE 4

### G E S T I O N

#### READAPTATION STRUCTURELLE ET RELANCE COMMUNAUTAIRE VIA L'ANIMATION DE PROJETS REGIONAUX EN SOUFFRANCE

Dans la conception d'une politique de l'emploi visant les objectifs proposés par le Collège, le Projet autonome est conçu comme une mobilisation centrale de moyens additionnels pour un objectif global de réadaptation structurelle et de relance communautaire via l'animation de projets régionaux en souffrance.

Cela signifie que le projet autonome, bien défini dans ses grandes orientations, ne devrait pas descendre aux détails exécutifs qui sont la responsabilité d'autres niveaux de pouvoir : national et régional. Il appartient à ces pouvoirs de faire état de leurs programmes et du rôle intégrateur des initiatives à financer par les ressources communautaires. Il leur appartient également de faire état des progrès de diverse nature - économiques et non économiques - à obtenir par cette intervention.

#### ROLE DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

La gestion du projet paraît devoir tout naturellement incomber aux Institutions communautaires avec un concours particulier du Comité permanent de l'emploi pour ce qui est des décisions à caractère économique et social, et avec le concours technique de la Banque européenne d'investissement pour ce qui concerne l'exécution financière.

Il est clair aussi que, aux effets de ce projet, le C.P.E. intervient en tant que "sommet de concertation" pouvant mobiliser le concours des entreprises et des organisations syndicales aux divers niveaux géographiques et dans les divers secteurs.

Dans cette perspective, il est aussi évident que - conformément à ce qui a été dit plus haut (1) - la "présence régionale" est indispensable pour bien établir les responsabilités exécutives et les délais.

---

(1) Voir page 32

Sans pour autant confondre les rôles privés et publics et les fonctions économiques, culturelles, sociales, les participants à un tel projet devraient être pénétrés de deux deux nécessités fondamentales :

- le soutien multilatéral dont chaque élément du projet devrait être assuré : ceci rejoint les propositions de la Commission tendant à multiplier les opérations intégrées, évitant les gaspillages ponctuels;
- la continuité de l'opération, ce qui implique des bilans intermédiaires et des corrections, voire des révisions périodiques.

Les contrôles financiers devraient être courts et rigoureux; ils devraient veiller à assurer la rotation la plus rapide des capitaux aux fins d'en multiplier l'efficacité socio-économique.

Dans le chef des pouvoirs publics, les rentées fiscales devraient progresser avec le revenu régional afin de permettre d'assurer les entretiens nécessaires et la qualité des services.

#### RETOUR AUX OBJECTIFS

L'objectif étant l'insertion du plus grand nombre de citoyens - avec une efficacité croissante - dans le circuit des productions matérielles et immatérielles, chaque initiative lourde en capital devrait être complétée par des initiatives auxiliaires qui en répandent l'influence dans l'ensemble de la population.

Il en va ainsi tout d'abord pour l'agriculture dont la rationalisation doit s'accompagner de la réalisation d'associations pour la fourniture des services accessoires, à commencer par les marchés de vente, et se continuer par les services financiers, mécaniques, d'approvisionnement, de formation professionnelle spécialisée.

Il en va tout autant ainsi des principales implantations industrielles qui devraient être complétées par un soutien mixte de technicité et de financement aux moyennes et petites entreprises.

En dernier lieu, il est clair que l'aménagement du territoire devrait progresser parallèlement à la rationalisation de l'agriculture et au développement de l'industrie et faire une place importante aux services, notamment aux services collectifs.

### ANTICIPATIONS

Il est difficile de pré-estimer les conséquences d'un tel projet dont les "résultats régionaux" ne s'expriment pas tous en chiffres et dont la partie "relance communautaire globale" est difficile à séparer de l'ensemble.

Il paraît toutefois probable que, en moyenne, un emploi supplémentaire soit créé - ou à tout le moins soit rationalisé - pour chaque engagement public global de 20.000u.c.; ainsi l'investissement de 2,5 milliards u.c./an pourrait procurer 125.000 emplois nouveaux - ou consolidés - par an.

En reprenant l'image du chapitre 2 - figurant cet appoint réparti sur les 10 % les moins privilégiés de la Communauté où l'emploi descend aux environs de 30 % de la population - cela permettrait un relèvement de : 1/2 point par an. A ce rythme les délais de "péréquation" de l'emploi seraient de l'ordre de quinze à vingt ans.

Il appartient autant aux Régions et aux Etats qu'aux organes centraux de la Communauté d'expérimenter avec imagination, d'apprendre par l'action et de transférer des ressources aux initiatives qui s'avèreront en fait les plus productives à l'égard des objectifs assumés.

P A R T I E I V

LES MEMOIRES DES EXPERTS

Annexe n° 1 - Contribution de M. le Professeur John Rodney CROSSLEY

Considérations préliminaires

1. Avant d'aborder la tâche principale du groupe de travail qui consiste à élaborer un programme pratique de politique régionale de l'emploi, il est nécessaire de préciser les objectifs. La Communauté désire-t-elle réaffirmer qu'une plus grande égalité économique entre les régions est souhaitable en elle-même ou bien l'élaboration d'une politique régionale de l'emploi est-elle simplement une condition nécessaire pour atteindre des objectifs déjà acceptés, à savoir le maintien de la croissance et de la stabilité économique dans la nouvelle situation que créera l'Union économique et monétaire ? La note préparée par la Commission ne répond pas à cette question, mais il est essentiel pour nos discussions que nous y répondions, étant donné qu'un choix politique en faveur d'une plus grande égalité peut entraîner une certaine réduction des taux de croissance pour la Communauté dans son ensemble et par conséquent entrer en conflit avec d'autres objectifs.
2. Les objectifs étant précisés, c'est à l'analyse économique qu'il revient de définir l'ampleur des conflits qui peuvent éventuellement se produire entre ces objectifs. L'une de ces méthodes d'analyse ressort de la note de la Commission où les références fréquentes au "déséquilibre" sous-entendent l'utilisation implicite de modèles d'équilibre statique et la croyance que l'on favorisera plus facilement l'égalité régionale en éliminant les obstacles s'opposant aux forces économiques qui, dans une Communauté dotée d'une Union économique et monétaire, tendront naturellement à favoriser une plus grande égalité. Si cette croyance est fondée, elle permet d'envisager avec optimisme le conflit d'objectifs signalé plus haut. Or, il se peut que cette croyance ne soit pas fondée, comme nous le rappellent les travaux de ceux qui ont tenté d'appliquer des modèles dynamiques au problème du développement régional (par exemple Myrdal, 1957). A l'échelle mondiale, les écarts entre les pays en matière

de revenu réel ne diminuent pas et peut-être même s'aggravent et les écarts entre les possibilités d'emploi et les revenus réels se sont maintenus pendant des dizaines d'années dans des régions où l'Union économique et monétaire existe déjà, c'est-à-dire à l'intérieur même des pays. Ces faits devraient tempérer notre optimisme au sujet des effets égalisateurs de l'Union économique et monétaire elle-même et il n'est certainement pas juste de les qualifier de "déséquilibres" au sens de la théorie de l'équilibre statique. Du point de vue de la théorie de la croissance et du développement, ils peuvent fort bien constituer des phénomènes d'équilibre et nous ne pouvons apprécier les coûts et les bénéfices probables de nouvelles formes d'intervention sans recourir aux méthodes dynamiques offertes par l'analyse économique, quelle qu'en soit la difficulté. Les coûts réels de la congestion constituent une contrainte pour la croissance par exemple; une autre contrainte est représentée par la demande de protection formulée par d'anciennes régions prospères en l'absence d'une politique d'adaptation et de diversification et une troisième est représentée par les différences qu'accusent les taux naturels de croissance démographique qui, dans un ensemble dynamique, peuvent exiger une redistribution de l'épargne totale de la Communauté à partir des zones qui ont une propension élevée à l'innovation technologique.

3. De ce point de vue, mes principales réserves au sujet des propositions de la Commission sont au nombre de trois. Premièrement, il est certainement très optimiste d'affirmer que les capitaux privés s'orienteront en quantité suffisante vers les régions déprimées. Il est encore plus optimiste d'affirmer que la vocation à établir des entreprises accompagnera le flux de capitaux. Dans les cas où l'union monétaire et une bonne information en matière de possibilités d'investissement existent déjà (c'est-à-dire à l'intérieur des pays), il n'est pas un seul de ces flux qui ait suffi à éliminer les différences régionales en fait d'emploi et de revenu, bien que certains progrès vers l'égalisation aient été réalisés par exemple au Royaume-Uni où les gouvernements ont mis en oeuvre des aides substantielles à l'investissement dans les régions déprimées parallèlement à des investissements publics massifs en infrastructure et surtout où ils ont donné les moyens d'intégrer dans de nouvelles industries une main d'oeuvre susceptible d'être formée. Lors que ces politiques régionales existent, on a invariablement affirmé que leur objectif était

"d'apporter le travail aux travailleurs" alors que le mouvement des "travailleurs vers le travail" est en fait demeuré le principal mécanisme d'ajustement. De même à l'intérieur de la Communauté le flux de capitaux a été fortement inférieur à celui des travailleurs et, à moins que la Communauté ne souhaite résoudre les problèmes régionaux de l'emploi en favorisant la migration de main-d'oeuvre sur une plus large échelle, je conclus qu'il faudra des aides importantes pour promouvoir la mobilité des capitaux privés. Ces mesures seront nécessairement discriminatoires et partant soulèveront certainement des objections de la part des pays membres. Mais elles soulèveront peut-être moins d'objections que la seule autre solution pratique consiste à réaligner les parités des changes avant l'Union économique et monétaire<sup>(1)</sup>.

4. Deuxièmement, en ce qui concerne la mobilité de la main-d'oeuvre elle-même, la recommandation de la Commission visant à la planification et à la coordination de la mobilité ne résout pas la contradiction que l'on relève dans le mémoire du gouvernement italien qu'elle cite. C'est là que réside la possibilité de conflit entre des mesures visant à promouvoir la mobilité de la main-d'oeuvre et des mesures visant à déplacer l'industrie en vue de réduire cette mobilité. La mobilité planifiée et coordonnée ne résout le conflit que si elle est fondée sur la notion d'ampleur et de structure optimales des flux de main-d'oeuvre en liaison avec le flux des capitaux et d'autres facteurs. Ces deux types de mesure sont

---

(1) La réalisation de l'union monétaire supprimera un obstacle aux flux des capitaux et l'on admet dans la présente note qu'aucun changement de parité des changes ne se produira après l'union monétaire, mais il convient de noter que cette hypothèse élimine l'un des instruments les plus simples et les plus puissants de la politique régionale dans une union économique qui consisterait à créer délibérément des devises régionales pour remplacer les devises nationales et à utiliser la fixation de leur parité pour créer des conditions favorables au changement structurel. Les arguments soutenant l'introduction du Regional Employment Premium dans le Royaume-Uni parlaient essentiellement de "dévaluation" de certaines régions par rapport à d'autres, conjointement avec d'autres mesures pour aider au développement initial de nouvelles industries ou entreprises dans les conditions de concurrence temporairement favorables ainsi créées.

nécessaires et il importe d'étudier quelle doit être l'ampleur de chaque mouvement de facteurs et quel doit être l'équilibre entre eux. J'amorcerai la discussion de ces questions en demandant quel est le fondement de l'affirmation suivante à la page 25 de la note de la Commission "les migrations ont contribué de manière décisive à l'expansion économique de la Communauté". Elles ont certainement contribué à alléger les pressions sur le marché de l'emploi lors des périodes cycliques de chômage élevé s'accompagnant de bénéfices à court terme à la fois en termes réels et en termes de réduction de l'inflation. Mais, ces bénéfices à court terme ont été au moins en partie épongés par l'instabilité économique et politique causée par la migration temporaire. En Italie, par exemple, le retour des migrants a probablement plus contribué à élever le niveau des demandes que celui de la production et cela peut avoir augmenté à la fois le chômage urbain et le taux d'inflation. Au-delà de ces effets cycliques, qu'est-ce qui prouve que la mobilité de la main-d'oeuvre a apporté un bénéfice net à moyen et long termes à la structure économique fondamentale de la Communauté ?

5. L'une des approches d'une politique optimale en matière de flux régionaux de main-d'oeuvre pourrait être de recourir aux indications du modèle de croissance néoclassique qui veut que, pour un taux donné de progrès technique, le revenu réel par tête aussi bien que son taux de croissance s'égalisent entre les régions, si la main-d'oeuvre et les capitaux s'écoulent de manière à égaliser entre les régions le rapport entre le taux de croissance démographique et la proportion réelle d'épargne (c'est-à-dire y compris les transferts entre régions). Si une population accuse un taux élevé qui n'est pas accompagné par une proportion relativement aussi élevée d'épargne, par exemple, elle sera en mesure de maintenir son taux de croissance du revenu réel à égalité avec celui d'autres régions mais elle aura un niveau moindre de revenu réel par tête parce que les techniques de production exigent nécessairement plus de main-d'oeuvre. On pourrait vraisemblablement calculer les taux de migration nécessaires pour réaliser l'égalité dans les niveaux de revenu par tête en admettant que les ajustements dus au capital ne seront pas plus importants qu'actuellement, et que l'ampleur de ces flux excédera sans doute

largement le taux actuel de migration de main-d'oeuvre. Les limites d'un modèle aussi simple sont évidentes, mais la conclusion principale demeurerait probablement la même avec des hypothèses moins simples. Il n'est probablement pas réaliste par exemple de supposer que les taux de progrès techniques sont égaux entre des régions dont les rapports capital/main-d'oeuvre diffèrent largement. Le progrès technique peut être plus rapide dans des régions où le rapport entre capital/main-d'oeuvre est élevé et dans ce cas il faut s'attendre à ce que le taux de croissance du revenu réel par tête aussi bien que son niveau soit inférieur dans des régions où la population augmente relativement vite par rapport au ratio effectif d'épargne. Certaines raisons économétriques tendent à prouver qu'il peut en être ainsi. En dépit des limites du modèle, je propose que la politique soit axée sur la tendance vers l'égalisation du ratio de croissance démographique par rapport à la proportion effective d'épargne et que l'on se demande si les coûts et bénéfices des mouvements de facteurs (dans les conséquences économiques négligées par le modèle) favorisent d'abord les mouvements du capital ou ceux de la main-d'oeuvre. La réponse obtenue au moyen d'une application pratique varierait grandement d'une région à l'autre, mais sur un plan général il semble inéluctable que la mobilité du capital devrait contribuer dans une proportion beaucoup plus grande à la réalisation de l'égalité qu'elle ne le fait actuellement.

6. La recherche d'une politique optimale en matière de mobilité de la main-d'oeuvre suppose que la migration continuera et, en fait, il est vraisemblable qu'elle augmentera spontanément à plus long terme, puisque l'on sait que la mobilité géographique -notamment sur de longues distances- est proportionnelle au niveau de revenu réel personnel et au niveau d'éducation. Mais cette corrélation même entraîne à court et moyen terme un déséquilibre de la main-d'oeuvre dans des régions où l'émigration prédomine, ce qui ne peut être supprimé que si une partie importante de l'apport de capitaux est utilisée pour promouvoir l'investissement dans le capital humain. La note de la Commission admet ce point, mais il se peut que les moyens et l'échelle d'investissement en capital humain envisagée ne soit pas adaptés à cette tâche.

7. De même, en matière de main-d'oeuvre, il faudrait ajouter deux domaines politiques à la liste des politiques sociales et économiques applicables aux problèmes régionaux de l'emploi et il faudrait les discuter de façon précise pour qu'il soit possible de formuler des recommandations. Ce sont les politiques concernant le taux naturel de croissance démographique et les relations entre employeurs et travailleurs. Dans le domaine démographique, il devrait être possible d'étendre les études de la Commission pour déterminer quelle est l'intensité de la relation existant entre un taux naturellement élevé de croissance démographique et le faible niveau de revenu réel et d'emploi dans les régions. Des économistes spécialisés en développement ont découvert cette relation en opérant des comparaisons internationales au niveau mondial et il semble que la relation de causalité agisse dans les deux sens. Du côté de la demande de main-d'oeuvre, un taux élevé de croissance des possibilités d'emploi ne peut être supportable qu'à un niveau relativement faible de revenu par tête pour une raison déjà signalée et pour cette autre raison que la pression de la demande sur le sol et sur d'autres ressources fixes peut amener un pays à être pris dans la "trappe du faible niveau de revenu", même s'il a un taux élevé de progrès technologique. Jusqu'à une époque récente cet argument ne s'est appliqué qu'aux pays pauvres du Tiers Monde, mais, si l'on se tourne vers l'avenir, les dangers que fait peser la pression démographique sur les ressources fixes sont plus grands en Europe occidentale que dans les autres régions à haut revenu du monde et en conséquence la Communauté devra mettre sur pied une politique pour maîtriser la croissance démographique. Il est naturel que cette politique s'attache en premier lieu aux régions à taux naturel élevé de croissance démographique dans la Communauté et cherche à mettre en place des sanctions et des encouragements économiques pour réduire le taux de croissance. Ces instruments sont nécessaires parce que la relation de causalité qui agit dans l'autre direction, par le biais du choix des ménages en faveur des familles plus petites, n'est pas suffisamment forte en elle-même pour résoudre le problème dans la période relativement courte qui nous reste pour trouver une solution.

8. L'obstacle à la libre circulation des capitaux que constitue la forte proportion de grèves et d'autres formes de désordre social dans certains

pays et dans certaines régions fait nettement ressortir l'importance que revêt le climat social pour la politique régionale de l'emploi. Le capital recherche la stabilité et la confiance dans les relations entre le patronat et les syndicats et employés. Le problème est peut-être plus aigu dans les régions de déclin industriel que dans celles de sous-développement, parce que le déclin industriel et la perte de la sécurité d'emploi engendrent d'eux-mêmes un climat social médiocre. Les industries anciennes sont aussi celles qui ont adopté pendant les années 20 et 30 une forme extrême de spécialisation du travail dont beaucoup d'experts en relations entre interlocuteurs sociaux pensent qu'elle engendre à son tour de médiocres relations entre employeurs et travailleurs dans la mesure où les méthodes de production de masse font naître un sentiment d'aliénation par rapport au travail. Les méthodes de paiement qui sont appliquées lorsque la spécialisation du travail est très poussée, y compris notamment les méthodes simples de paiement en fonction des résultats, sont aussi susceptibles de provoquer des grèves imprévues<sup>(1)</sup>. Peut-être l'époque des grandes entreprises hautement spécialisées est-elle révolue et va-t-elle laisser place à une structure de société internationale, diversifiée et comportant un degré élevé de décentralisation du processus décisionnel au niveau de la direction. S'il en est ainsi, les changements correspondants dans l'organisation des syndicats sont trop lents et cette lenteur peut entraver fortement le développement régional. En principe, on pourrait s'attendre à ce que les nouvelles sociétés qui s'établissent dans une région apportent un élément nouveau en matière d'harmonie sociale et l'on pourrait espérer que cette harmonie se propage dans toute la région au même titre que l'influence que ces sociétés devraient exercer sur l'emploi, mais, en pratique, cette propagation ne se vérifie que si le système des relations entre employeurs et travailleurs est sous-développé. Lorsque de fortes traditions existent déjà dans ce domaine, l'incapacité de s'adapter peut opposer un obstacle puissant au succès de nouvelles entreprises. Les sociétés américaines qui ont établi des usines en Ecosse, par exemple, enregistrent un meilleur résultat que les usines autochtones sur le plan de la productivité et de

---

(1) Il est intéressant de noter que ce sont les emplois dans lesquels les migrants sont le plus souvent occupés, ce qui incite à penser que les travailleurs autochtones préfèrent un élargissement du travail et ce qui pose également la question du rôle que jouent les travailleurs migrants de retour au pays en tant que vecteurs de mauvaises habitudes en matière de relations entre employeurs et travailleurs.

la rentabilité, mais un plus mauvais résultat sur le plan du climat social parce que le nouveau style de direction et la structure et les politiques des syndicats établis de longue date n'ont pas encore réussi à s'adapter mutuellement.

9. Pour le troisième point du commentaire préliminaire sur la note de la Commission, je propose que nous déterminions si les problèmes du Mezzogiorno sont tellement importants et assez particuliers pour justifier une action tout à fait différente de celle qui est en général proposée pour résoudre les problèmes de l'emploi régional. L'autre solution consiste à faire des recommandations de politique régionale assez larges pour s'appliquer au Mezzogiorno considéré comme cas critique. Personnellement, je préfère de beaucoup cette dernière solution mais si elle est retenue, il faut que la notion de politique régionale soit plus large et plus explicite que celle qui est définie dans la note de la Commission. Elle doit notamment comprendre le redéveloppement et l'adaptation structurelle à l'intérieur des régions aussi bien que le développement lui-même. Que les problèmes d'une région particulière soient des problèmes de sous-développement, comme c'est le cas pour le Mezzogiorno où des problèmes d'adaptation des structures nécessaires en raison d'une dépendance excessive antérieure à l'égard d'une industrie actuellement en déclin, l'objectif principal est de créer une économie régionale suffisamment diversifiée pour résister au choc des échanges avec d'autres régions ainsi que pour garantir les avantages de ces échanges. C'est ce qui distingue la politique régionale de la politique industrielle qui, en soi, pourrait inciter à concentrer une industrie dans un endroit présentant des avantages comparables mais ce, sans tenir compte des économies et déséconomies externes qui peuvent provenir du développement dans une région d'un large éventail d'autres industries secondaires et tertiaires qui, elles-mêmes, n'ont pas d'avantages naturels comparables à tirer de leur situation à cet endroit. On peut considérer que la doctrine du "point de croissance" qui était à la mode parmi les spécialistes des économies régionales il y a quelques années a attribué trop d'importance à l'implantation de l'industrie qui présente un avantage naturel comparable et a trop grandement sousestimé la nécessité d'accorder une aide initiale à d'autres industries aussi. Cela implique clairement que l'aide financière au développement, et

notamment mais pas exclusivement les investissements publics en infrastructures, doit être accordée aux régions plutôt qu'aux industries. Par ailleurs, cela implique que l'étendue géographique de la région devrait être suffisante - compte tenu des développements en matière de transports et des mesures éventuelles pour promouvoir une densité de population plus uniforme dans chaque région - pour englober une gamme suffisamment large d'industries pour permettre à la région elle-même de s'adapter à la plupart des répercussions dues à des changements économiques. Les véritables frontières géographiques de ces régions sont dans de nombreux cas déjà clairement marquées par la prise de conscience politique de ses habitants et par leur volonté de se protéger et de s'assurer une part dans la croissance nationale et communautaire. Cette prise de conscience politique est un fait qui, du point de vue négatif, élimine toute forme de politique régionale qui essaie de l'ignorer, mais qui, du point de vue positif, est peut-être la source la plus puissante de croissance spontanée lorsqu'il est possible d'écartier les obstacles qui l'empêchent de s'exprimer. Conjointement avec les autres points de ce paragraphe, cela indique un mouvement vers la décentralisation de certains pouvoirs politiques qui passent du niveau national au niveau régional, qui s'accompagne du transfert d'autres pouvoirs du niveau national au niveau communautaire. Il n'est pas possible à ce stade de recommander une structure uniforme de réforme gouvernementale au niveau régional dans la Communauté, mais nos recommandations devraient l'envisager comme une possibilité à long terme, et, en attendant, nous devrions nous demander dans nos discussions quels ont été les avantages pour la politique régionale d'une forme de gouvernement fédéral pour le seul Etat membre où elle existe déjà.

Programme de politique régionale de l'emploi

10. Au cours des deux prochaines années, les pays membres et la Communauté devraient se mettre d'accord sur la délimitation de nouvelles régions administratives à l'intérieur de chaque pays en se fondant sur le critère de la viabilité souhaitée à long terme pour l'économie de la région. Pendant la même période, il y aurait lieu d'établir dans chacune de ces régions de nouveaux organes des gouvernements nationaux chargés de la planification économique. Le rôle de ces organes est traité plus loin. Au cours de cinq prochaines années, la Communauté et les pays membres devraient mener à bonne fin l'harmonisation des systèmes fiscaux entre les pays; introduire une forme régionale de comptabilité dans les budgets nationaux à la fois pour les recettes et les dépenses et introduire dans ces budgets nationaux tout mesure appropriée de différenciation régionale adoptée en commun pour cette première étape par la Communauté et les pays membres. Au cours de cette période de cinq ans, le système de banque centrale devrait être adapté grâce à la création de succursales régionales de la banque centrale.
  
11. Le système fiscal est peut-être l'instrument le plus puissant de la politique régionale dont dispose la Communauté. En tout état de cause, l'Union économique exige l'harmonisation des structures fiscales dans toute la Communauté et du point de vue de la politique régionale, il est oiseux de chercher des utilisations plus compliquées du système fiscal tant que, par exemple, l'application de la taxe sur la valeur ajoutée en Italie n'est pas harmonisée à celle des autres pays. Si l'on veut alors utiliser le système fiscal aux fins de la politique régionale, je propose de remplacer le taux unique de taxe sur la valeur ajoutée par un taux progressif par région, ce taux augmentant proportionnellement au revenu monétaire par tête dans chaque région administrative. Cette taxe s'assimilerait à une taxe sur la concentration dans les régions à haut revenu et à concentration élevée et à une sorte de subvention dans les régions à faible revenu. Nous sommes déjà habitués à la taxation du revenu personnel sur une base progressive et, bien que je ne connaisse pas d'étude sur le sujet, je serais surpris qu'une taxe progressive sur

le revenu n'ait pas d'effet sur la mobilité de la main-d'œuvre entre les pays ou les régions à niveaux de revenu différents. Au contraire, une taxe progressive sur la valeur ajoutée pourrait encourager le flux de capitaux vers les régions à faible revenu sans exercer de distorsion sur les prix relatifs des facteurs (contrairement aux avantages fiscaux dont bénéficient les investissements ou à la prime régionale pour l'emploi au Royaume-Uni). Elle réduirait fortement aussi le besoin d'autres formes d'intervention telles que les contrôles directs sur l'implantation des industries ou les subventions directes pour l'encourager. Il est tout à fait possible, en fait il est probable, que les objectifs de la politique budgétaire nationale pourraient être atteints au moyen de cette taxe et dans certains pays sans aucune aide financière supplémentaire. C'est pourquoi je propose qu'une proportion déterminée du revenu national (non le revenu budgétaire) de chaque pays membre soit taxée par la Communauté et reventilée dans un nouveau budget communautaire régional, de façon à protéger le développement à long terme des régions contre les changements conjoncturels qui les frappent le plus durement. Dans le même but et en vue de permettre de se consulter avec la Communauté au sujet de l'utilisation du budget régional, les pays membres pourraient prévoir d'utiliser les nouvelles structures régionales de leur budget national pour favoriser l'égalité économique des régions. Dans cette tâche, les gouvernements nationaux seraient conseillés par les nouveaux organes de planification économique régionale, notamment en ce qui concerne les besoins d'investissements publics dans les infrastructures. Le développement de cette dernière fonction permettrait de supprimer la perception des taxes locales, dont l'incidence entrave souvent le développement intrarégional, pour les remplacer par des taxes nationales ou régionales.

12. La création de succursales régionales des banques centrales n'est nécessaire que pour fournir une source directe de prêts publics pour les investissements privés, encore que cela constitue une fonction importante. Plus généralement, les succursales régionales devraient être chargées de favoriser ce que l'on pourrait appeler une politique active du marché

des capitaux par analogie avec le rôle qu'exerce le service public de l'emploi. Si les banques commerciales conservaient tout ou partie de leurs dépôts dans la succursale régionale, par exemple, le nouvel étage du système bancaire central permettrait de discipliner les crédits privés sur une base régionale en faisant varier les taux d'intérêt au niveau régional. Une politique active du marché des capitaux nécessiterait aussi des investissements publics en grande expansion pour trouver et faire connaître les nouvelles possibilités qui s'offrent aux investissements privés ainsi que l'évolution prévue à court et moyen terme sur le marché des capitaux et l'élaboration de politiques anticycliques en vue d'aider la demande et l'offre sur le marché local des capitaux comme il convient à un secteur particulier où les perspectives à long terme sont jugées favorables. Par exemple, il y aurait lieu d'accorder des prêts à faible taux d'intérêt lorsque les risques à court terme qu'encourent les investisseurs privés les détournent d'un investissement à perspective de haut rendement à la fois privé et social. On peut se demander si cette intervention devrait aller jusqu'au prêt direct accordé par la succursale régionale ou même à la participation sous forme d'actions dans les sociétés privées. Cette participation au moyen d'actions constituerait une forme directe et partielle de propriété publique qui n'ajouterait rien à l'efficacité de la gestion privée, et pourtant les régions à chômage élevé ont un net besoin d'un accroissement des apports en capital actions. Cette forme d'intervention pourrait être encouragée si les succursales régionales, tout en ne détenant pas de parts elles-mêmes, agissaient en tant que courtiers susceptibles de maintenir le contact journalier entre les épargnants et les investisseurs locaux et les principales bourses et leurs diverses institutions. Les arguments en faveur des prêts directs, jusqu'à une proportion maximum déterminée des investissements privés, sont beaucoup plus forts, ne serait-ce qu'en raison du fait que l'existence d'un marché des capitaux privés hautement développé comme au Royaume-Uni n'a tout simplement pas réussi à assurer un apport suffisant de capitaux dans les régions à chômage élevé. Les distorsions de concurrence sont peut-être moins fortes sur les marchés des produits et des facteurs lorsque l'accroissement des flux de capitaux est encouragé par le biais de modifications du système fiscal, mais si ce moyen est supprimé, il n'y a pas d'autre solution que les prêts directs à grande échelle. Bien qu'il puisse être avantageux sur le plan politique

de donner la responsabilité de l'octroi de ces prêts à un nouveau type d'organe exécutif régional composé de membres du secteur privé aussi bien que du secteur public, on renforcera plus nettement l'efficacité économique du marché des capitaux en confiant cette fonction d'exécution à la succursale régionale de la banque centrale.

13. En ce qui concerne le marché de l'emploi, l'élaboration d'une politique régionale de l'emploi exige d'abord un renforcement de l'organisation du service public de l'emploi au niveau régional. Mais à la différence des propositions formulées pour le marché des capitaux dans lesquels l'accent a été mis sur la décentralisation au niveau régional, le renforcement de la politique du marché de l'emploi devrait découler des besoins et des possibilités du service public de l'emploi au niveau des villes et d'autres zones de faible étendue. La plus grande faiblesse d'une politique active du marché de l'emploi telle qu'elle a été élaborée jusqu'à présent a été l'absence de coordination de la compétence et des actions des fonctionnaires au niveau même où les placements de main-d'œuvre sont effectivement réalisés. Ce point est particulièrement apparent si l'on considère la faible proportion des placements impliquant une mobilité géographique qui ont été réalisés par l'intermédiaire du service public de l'emploi et le groupe de travail classerait ses priorités de façon parfaitement erronée s'il formulait des réglementations au sujet de la mobilité inter-régionale et internationale sans discuter des mouvements intrarégionaux puisqu'il est connu que ceux-ci représentent de loin la plus grande part de la mobilité géographique. La compensation intrarégionale des offres et des demandes d'emploi constitue une extension relativement simple du service actuel, mais l'absence d'une succursale régionale fortement structurée de ce service n'en a pas permis la réalisation. Pour poursuivre l'élaboration de politiques régionales du marché de l'emploi, il faut développer des techniques de prévisions de l'emploi et dans ce cas aussi les progrès ont été malheureusement lents ces dernières années. Dans le cadre d'études réalisées par des agences de l'emploi des différents Etats des Etats-Unis, on demandait par exemple aux employeurs de fournir des prévisions sur leur niveau d'emploi pour les 5 années à venir, mais l'analyse des résultats a montré que les réponses à ce type de question ajoutent peu d'éléments aux renseignements

obtenus en s'informant des vacances d'emploi courantes. Ce n'est guère surprenant si l'on considère les difficultés techniques que l'on rencontre en essayant de construire des modèles de prévision de l'emploi au moyen des méthodes économétriques et d'autres ressources dont l'employeur ne dispose pas normalement. Dans les prévisions dites "prévisions du spectateur" (c'est-à-dire des prévisions de ce qui arrivera vraisemblablement si aucune modification de la politique ne se produit) l'aide que l'on peut raisonnablement attendre de la part des agents du marché de l'emploi eux-mêmes est très limitée et elle sera peut-être plus efficace si elle émane non pas des employeurs ou des employés mais des fonctionnaires du service local de l'emploi, sous une forme analogue à celle du questionnaire de "business test" qui est utilisé chez les industriels allemands et qui sollicite des jugements personnels sur les tendances courantes. Les prévisions du type spectateur obtenues au moyen de méthodes économétriques et démographiques et portant sur une période de 5 ans sont à la fois sûres et utiles en matière de politique régionale de l'emploi, à condition d'admettre qu'elles ne constituent qu'un premier pas. Elles ne constituent qu'un premier pas en raison de leurs limites techniques et surtout parce que l'objet de la politique régionale est de modifier la situation et donc d'aller à l'encontre des prévisions. L'objectif suivant devrait donc être non pas la prévision des nombres d'emplois eux-mêmes, mais des relations entre l'emploi et d'autres variables dont on s'attend à ce qu'elles demeurent invariées, dans la gamme des politiques différentes dans lesquelles il y a lieu de faire un choix. La recherche sur les méthodes appropriées pour ce dernier type de prévisions de l'emploi a beaucoup souffert de l'imprécision qui entoure la définition des choix et des objectifs politiques et c'est dans le domaine des prévisions de l'emploi beaucoup plus que dans tout autre que le groupe de travail devra éviter l'écueil d'exiger que la recherche précède la politique.

14. La forme que devrait prendre cette politique dépend notamment de la réponse que l'on donnera à la question centrale que pose la notion de politique active du marché de l'emploi, à savoir le plein emploi devrait-il demeurer le premier objectif même s'il entre en conflit avec d'autres politiques

portant sur la stabilité des prix et la croissance et exige le maintien ou même la création d'emplois dans des unités économiquement non rentables ? Ceux qui répondent affirmativement soulignent d'abord l'injustice sociale du chômage et ensuite leur croyance qu'une politique active du marché de l'emploi, poursuivie avec suffisamment de vigueur, est en fait capable de réconcilier le plein emploi avec d'autres objectifs politiques. J'estime que cette croyance est trop optimiste et que les instruments actuels d'une politique active du marché de l'emploi sont fondés sur une vue à trop court terme de l'évolution du marché de l'emploi, de sorte que leur utilisation pour conserver le plein emploi à tout moment entrerait en fait en conflit à long terme aussi bien qu'à court terme avec les objectifs politiques visés par la stabilité des prix et la croissance. Au niveau du jugement de valeur sur l'écart entre les objectifs, je serais certainement favorable à un moindre chômage actuellement, mais je serais aussi plus optimiste au sujet des demandes visant à obtenir une politique active du marché de l'emploi si elles s'orientaient fermement vers l'application vigoureuse d'instruments politiques fondée sur une vue à plus long terme du marché de l'emploi. Du côté de la demande, cela inclut la diversification du contenu du travail dans un emploi ainsi que la diversification des produits à l'intérieur d'une entreprise et celle de l'industrie elle-même à l'intérieur d'une région. Seule cette dernière revêt une importance directe pour la politique régionale, mais, comme nous l'avons noté auparavant, son importance a été négligée par les politiques qui ont encouragé le déplacement d'industries de croissance et négligé ou même défavorisé les industries de service et celles du secteur manufacturier où la proximité des marchés de consommateurs et de ressources en main-d'oeuvre est plus important que l'accès immédiat aux matières premières. Selon certaines autorités les deux tiers au moins de l'industrie manufacturière est "sans entraves" à cet égard. En ce qui concerne l'offre de main-d'oeuvre, les mesures importantes visent d'une manière ou d'une autre à améliorer l'efficacité du marché pour l'investissement dans le capital humain qui forme peut-être le moins rentable de tous les marchés économiques. Les investissements dans la recherche sur les postes de travail, sur la mobilité et sur la formation exercent une influence

directe sur l'offre de main-d'oeuvre, mais les investissements dans l'éducation, dans l'hygiène, dans la sécurité sociale exercent aussi une influence puissante encore que moins directe sur cette offre. Il est probable que les principes directeurs de la politique publique devrait être l'égalisation des possibilités d'investissements dans la formation du capital humain, l'intervention au moyen de subventions ou de taxes publiques lorsque les bénéfices sociaux ne vont plus de pair avec les bénéfices privés, et d'autres interventions au titre de l'équité lorsque l'égalisation des possibilités d'investissement engendre des différences dans les débours et les taux de bénéfice (et ces différences existeront toujours) jugées trop importantes.

15. Le rôle de l'Etat dans la formation professionnelle se différencie nettement de l'éducation traditionnelle dans la plupart des pays européens. Cette différence est surprenante parce que l'employeur qui assure ouvertement la formation et en supporte le coût n'en retire probablement qu'une partie du bénéfice. Dans la mesure où la formation a une valeur générale dans d'autres emplois, on pourrait s'attendre à ce que la concurrence sur le marché de l'emploi transfère les coûts et bénéfices à la personne bénéficiant d'une formation, cependant on n'admet pas que les personnes formées dans l'industrie, comme les bénéficiaires du système traditionnel d'éducation au niveau le plus élevé, ont un accès très variable aux fonds d'investissement, ce qui peut et devrait être supprimé par des mesures d'aide publiques dans les deux cas. De même les bourses publiques au niveau universitaire sont souvent justifiées par les économies extérieures que procure au grand public l'investissement dans l'éducation mais on admet difficilement que la formation professionnelle puisse bénéficier aussi de ces avantages extérieurs. Ces considérations ont pour seul but d'éviter que l'on ne détermine de façon trop simpliste ceux qui devraient supporter les coûts de la formation et elles soulignent la nécessité d'élaborer au niveau national et communautaire des politiques en faveur de la formation professionnelle. Leur mise en application devrait alors être l'une des principales attributions des services publics de l'emploi au niveau national qui en assureraient la mise en oeuvre en accordant des subventions aux personnes formées dans l'industrie ou aux employeurs (ou aux deux) en créant des centres gouvernementaux de formation

en vue de dispenser des cours intensifs du type le plus adapté aux fins de la réadaptation. Dans le cadre des directives de la politique communautaire et nationale, les succursales régionales devraient également être chargées de contrôler la qualité de la formation professionnelle et les bourses de formation étant accordées à tous les employeurs qui l'assurent, le retrait de la bourse dans les cas ne donnant pas satisfaction fournirait un moyen de contrôle. Actuellement, on tend à juger la qualité de la formation professionnelle en fonction de son utilisation immédiate dans le travail à faire, mais les critères pourraient être élargis et dépendre de la qualité de l'éducation traditionnelle d'une part, et des perspectives de mobilité professionnelle et géographique, d'autre part. La note de la Commission propose un plan de formation pour le Mezzogiorno où la formation initiale des travailleurs migrants susceptibles de revenir aurait lieu dans la région même et serait complétée pendant plusieurs années par la formation sur le tas dans le pays d'accueil. Ce plan nécessiterait que l'on ajoute au programme initial du centre de formation les langues et d'autres services de réorientation culturelle; on peut alors soutenir qu'il serait préférable de situer ce centre dans le pays d'accueil si l'on a l'intention d'utiliser la migration temporaire uniquement aux fins de la formation. Le retour au travail dans le Mezzogiorno serait probablement mieux organisé dans ce cas de même que le serait le paiement de subventions aux employeurs à qui il serait demandé d'assurer la formation d'employés dont on saurait que la période d'emploi sera courte.

16. On a rappelé plus haut le fait que la mobilité géographique, notamment sur de longues distances, est plus fréquente parmi les personnes d'un niveau élevé d'éducation et de revenus. Même si une région n'accuse pas un fort excédent d'émigration, mais conserve un équilibre relatif entre l'émigration et l'immigration, la disproportion des flux aux différents niveaux de revenus ne procure aucun bénéfice économique et reflète l'inégalité des chances dans la mesure où la recherche d'un emploi et d'un logement à longue distance est coûteuse et dépasse les ressources de ceux qui n'ont pas d'économies. Cette constatation plaide en faveur de

l'aide accordée à la mobilité géographique au moyen de fonds publics et ce même instrument sera également nécessaire si l'on veut réaliser une politique de migration optimale. Etant donné que la migration profite aussi bien à la région d'accueil qu'à la région d'origine, ce coût devrait être partagé entre ces deux régions. Il est extrêmement difficile d'élaborer une politique optimale de la mobilité de l'emploi dans la mesure où l'on ne peut prévoir dans quelle mesure le phénomène de l'attachement à vie à une entreprise, qui caractérise les Etats-Unis et plus encore le Japon, remplacera ou remplacerait l'ancienne tradition encore trop répandue en Europe, par exemple en France et au Royaume-Uni, de l'attachement à un emploi. Sous toute réserve, je dirais que l'Europe devra passer à l'attachement à l'entreprise étant donné que le coût de la mobilité de l'emploi à l'intérieur d'une entreprise est beaucoup plus faible que les ajustements équivalents sur le marché extérieur de l'emploi.

17. Mes recommandations ne constituent une politique exhaustive de l'emploi pour aucune région, y compris le Mezzogiorno, qui nécessite des recommandations spécifiques. Ce n'est pas leur but : j'estime en effet que cette politique ne peut être élaborée qu'à l'intérieur de chaque région, par celle-ci. C'est pour cette raison que je propose la création de nouvelles agences de planification au niveau régional. Ces agences peuvent être des succursales du Ministère des Finances ou de l'Economie ou être distinctes du Gouvernement central et local et jouer un rôle consultatif et indicatif plutôt qu'exécutif. Mes préférences vont à la dernière solution pour deux raisons. La première est que la planification économique régionale empiète sur les responsabilités d'autres Ministères, par exemple les affaires sociales, l'éducation, les transports et l'industrie. La seconde est que les agences décentralisées peuvent avoir une vie plus longue que le gouvernement général et place, ce qui est nécessaire et se produit notamment si la composition en est élargie pour comprendre des membres de l'industrie, des permanents syndicaux, d'autres participants et des experts indépendants. Les plans économiques à moyen terme de la Communauté

elle-même fournissent un premier modèle de ce qu'elles devraient essayer de faire et je souhaite que nous puissions utiliser notre étude du Mezzogiorno pour étoffer ce modèle. Pour le Mezzogiorno lui-même, je préfère m'abstenir de tout commentaire à ce stade de nos discussions et je me contenterai de dire que j'estime toute proposition pratique impossible sans une visite en août ou en septembre.

Annexe n° 2 - Contribution de M. le Professeur Luigi FREY

1. La libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux, la réalisation d'une convertibilité totale et irréversible des monnaies, la suppression des marges de fluctuation des taux de change, la fixation irrévocable des parités en vue de la création d'une monnaie unique, la réalisation d'un système communautaire de banques centrales avec ses implications en matière de politique économique et monétaire commune, en somme, tous les objectifs assignés à l'Union économique et monétaire au cours de la présente décennie, laisseront des traces profondes dans les rapports entre l'offre et la demande d'emploi dans les pays de la CEE.

Les actions prévues également pour la première phase de trois ans devraient avoir une incidence profonde sur les possibilités d'un équilibre dynamique entre l'offre et la demande d'emploi.

En premier lieu, la politique budgétaire, étant donné les retards au niveau des dépenses et des recettes tend à se situer nettement au niveau du moyen et du long terme; c'est pourquoi, une coordination des aspects sensibles dans le court terme implique automatiquement des programmes de dépenses publiques qui, au niveau national, s'engagent de plus en plus dans le domaine de la "politique active de l'emploi" et tendent à dépasser les déséquilibres de la répartition. Coordonner les politiques budgétaires signifie donc avant tout harmoniser les objectifs de l'emploi maximum, le rétablissement de l'équilibre géographique, l'amélioration des

niveaux de vie et de la qualité de la vie, préoccupations dominant ces politiques dans les divers pays, dans une perspective non limitée au court terme.

En second lieu, la coordination des politiques monétaires aussi soulève des problèmes qui détournent l'attention sur les objectifs et les conséquences de l'emploi et de sa répartition. Ce point apparaît plus clairement si l'on tient compte des actions les plus spécifiques proposées par la Commission des Communautés européennes. L'harmonisation du régime fiscal appliqué aux intérêts des valeurs mobilières à revenu fixe et aux dividendes n'est pas sans liens avec une politique monétaire qui doit tenir compte des problèmes de formation de l'épargne des familles et de la canalisation de cette épargne vers des formes de financement externes des entreprises et des organismes publics. Dans la mesure où la formation de l'épargne familiale peut être canalisée en quantités importantes et croissantes vers le financement d'une série d'actions (au lieu d'autres directions d'épargne-financement ou simplement au lieu de décisions de consommation) et uniquement si l'on maintient certains régimes fiscaux particuliers, on ne peut alors ignorer que l'harmonisation précitée ne peut être poussée à fond que si l'on tient convenablement compte des problèmes de répartition de l'épargne disponible à l'intérieur de la CEE et des questions de financement de projets d'investissement donnés. De la même façon, une coordination dans le domaine des marchés financiers

./..

ne peut ignorer qu'il existe des aspects institutionnels très importants qui intéressent les objectifs de l'emploi et de sa répartition; qu'il nous suffise de signaler la présence d'établissements de crédit spécialisés qui peuvent jouer un rôle déterminant dans le cadre d'une politique de l'emploi "structurelle" et dans une réorganisation territoriale.

2. Les réflexions qui précèdent n'ont qu'une valeur d'exemple. D'une manière plus générale, j'estime que les efforts d'harmonisation et de libéralisation du type de ceux qui figurent dans les propositions de réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire tendent à souligner les problèmes de sous-emploi-chômage structurel et à accentuer les déséquilibres de la répartition qui en découlent.

Ma conviction à ce sujet est fondée en partie sur les arguments suivants :

- a) Il est un fait acquis désormais qu'il ne suffit pas de gonfler la demande globale de biens et de services pour accroître le nombre de postes de travail occupés, surtout du fait des différences structurelles de l'offre par rapport à la demande par sexe, âge, niveau d'instruction, etc. De cet état de fait découle la nécessité de pratiquer des interventions spécifiques sur diverses composantes de la demande et sur des initiatives spécifiques en matière de production, interventions dans le cadre desquelles la politique des investissements (par conséquent les actions qui ont une incidence sur les facteurs déterminant de ceux-ci) joue un rôle plus grand que celui, déjà considérable,

reconnu également dans une perspective de politique de l'emploi keynésienne;

b) l'hétérogénéité du travail pose des problèmes délicats au niveau de la répartition territoriale de la population et des forces de travail à l'intérieur de la CEE, et entraîne des conséquences économiques institutionnelles et socio-culturelles d'une importance énorme. Il est désormais largement admis que, bien qu'il soit d'une part nécessaire d'éliminer les barrières institutionnelles qui empêchent la mobilité territoriale, il faut et il est utile d'autre part de porter de plus en plus la demande au niveau de l'offre au lieu de suivre le chemin inverse;

c) C'est dans cette optique que se situe la politique de localisation territoriale des investissements; en ce qui concerne la localisation, il ressort de différentes enquêtes que le niveau du coût de financement et les disponibilités financières constituent un facteur nécessaire mais non suffisant qui joue un rôle complémentaire par rapport aux autres facteurs; parmi ces facteurs, un rôle décisif reviendrait aux "économies externes" réalisables grâce à des liens établis avec une chaîne d'initiatives de production "en amont" et "en aval" et aussi grâce à des infrastructures sociales et économiques adaptées et accessibles;

d) Les initiatives à grande échelle dans le domaine de la production profitent de conditions particulièrement favorables

(surtout si elles s'inscrivent dans des groupes multisectoriels) quand il s'agit d'"économies externes" résultant de liens "verticaux"; ces initiatives sont à même de remédier en partie avec leurs fonds à certaines carences d'infrastructure; pour y parvenir elles finissent toutefois par ne retenir de manière continue que des projets ou groupes de projets localisés dans des zones fortement industrialisées et ayant des rapports avec elles; ainsi donc, les avantages réciproques et souvent aussi les avantages qui découlent d'infrastructures "ad hoc" finissent par intéresser de façon très limitée les "zones agricoles où se développent des initiatives à très petite ou petite échelle qui ne parviennent pas à réaliser "des économies externes" du type précité ni même à préparer des infrastructures "ad hoc", au point de révéler une faiblesse compétitive par rapport aux initiatives à plus grande échelle localisées dans la zone ou même ailleurs;

e) Dans la mesure où les initiatives à moins grande échelle dans le domaine de la production sont dans une position de compétitivité difficile, on peut obtenir avec elles des réductions d'emploi ou aussi une absence d'augmentation, s'accompagnant de conséquences importantes sur l'évolution de l'emploi non agricole sur place; si ces initiatives impliquaient des techniques exigeant beaucoup de travail et si elles étaient prises dans des secteurs différents, la stagnation ou la réduction de l'emploi spécifique se répercuterait lourdement avec effet cumulatif sur les prévisions de la demande d'emploi; par conséquent, les déséquilibres entre offre

et demande d'emploi tendraient à s'accroître, à moins que l'on n'enregistre une émigration nette (mais avec les problèmes qui en découlent) et/ou une réduction anormale des pourcentages d'actifs;

f) Si l'on veut éviter l'aggravation des problèmes de chômage-sous-emploi localisé dans des zones déterminées, l'apparition de problèmes liés à la persistance des flux migratoires, y compris pour les zones d'accueil, ainsi que d'une façon plus générale l'aggravation des déséquilibres de la répartition territoriale, il serait nécessaire de se fonder sur une politique d'investissement très sélective qui puisse s'appuyer sur des mesures spécifiques touchant la monnaie, le crédit, la fiscalité, l'organisation administrative, etc. et sur des efforts d'infrastructure très poussés couvrant de vastes zones sur la base de projets globaux;

g) or, les grandes lignes de l'harmonisation monétaire et fiscale proposées pour la première phase de l'Union monétaire tendent à agir dans une direction opposée à ces exigences sélectives et ne touchent pas les problèmes spécifiques d'infrastructure, de telle sorte que les automatismes augmentent les écarts entre ceux qui présentent des structures plus fortes et autonomes et ceux qui souffrent de faiblesses dans la structure de la production et de l'emploi; la libération même des mouvements de capitaux et de personnes, dissociée des aspects structurels fondamentaux qui différencient les rapports épargne-investissements et offre-demande d'emploi, risque d'accroître les déséquilibres au moins à moyen terme.

Il en résulte donc que, s'il est opportun de suivre ces grandes lignes de l'harmonisation pour des objectifs de développement de la production de la CEE et afin de renforcer le système institutionnel de la Communauté, il est cependant indispensable de prendre des mesures appropriées pour éviter que cette harmonisation n'aille à l'encontre de la réalisation des objectifs de plein emploi et de rétablissement de l'équilibre de la répartition. On pourrait prétendre que les mesures adaptées sont celles qui éliminent les obstacles et tous les éléments qui aboutissent à des divergences structurelles entre épargne et investissements (là où les investissements seraient nécessaires), entre offre et demande d'emploi (là où il serait nécessaire de maîtriser un chômage-sous-emploi durable), divergences faisant jouer différemment les facteurs déterminant les investissements et la demande de travail. Toutefois, la suppression complète de ces obstacles et de ces éléments est absolument impossible, surtout dans une situation où la rationalisation de la production est liée à des phénomènes de concentration, même si cette barrière qui entrave les marchés des produits et des facteurs de production peut être supprimée, favorisant ainsi la "transparence" du marché.

Il en résulte que les objectifs de plein emploi et d'atténuation des déséquilibres imposent des politiques spécifiques pour accompagner ces mesures d'harmonisation et de libération.

3. Dans le cadre des politiques structurelles complexes qui devraient être mises en oeuvre en pareil cas, sur une base communautaire mais de façon à permettre une action suffisamment sélective, on pourrait préparer notamment, pendant la première étape de trois ans, les projets ci-après de politique de l'emploi à l'échelon de la CEE.

En premier lieu, les possibilités d'intervention du Fonds social européen doivent être favorisées et complétées dans une série de "régions en retard" (selon l'expression adoptée dans les travaux de recherche menés pour le compte du Centre de Vienne de l'Unesco) par des mesures destinées à :

a) faire un bilan détaillé, avec comme horizon dans le temps 1975 et si possible 1980, des offres d'emplois disponibles et des possibilités de demandes dans ces "régions" et dans des zones limitrophes;

b) aider les organismes publics nationaux et locaux, responsables de la politique économique dans ces régions, à proposer et à réaliser progressivement des plans de politique active de l'emploi régional;

c) encourager un inventaire minutieux de la situation de l'infrastructure locale (d'après des directives du genre de celles proposées par M. Albert) et une analyse des besoins actuels et futurs parallèlement à des projets spécifiques de politique

industrielle, de politique agricole et de développement de la production de services déterminés;

d) préparer le financement, par exemple par des interventions de la BEI, de projets d'infrastructure poussés (avec l'aide technique de la Communauté) découlant logiquement de l'analyse visée ci-dessus, projets dans lesquels un rôle très important serait attribué aux infrastructures socio-culturelles et économiques, sous la forme de sous-projets préparés, toujours avec l'aide technique d'institutions communautaires compétentes; le financement devrait permettre de résoudre les problèmes qui se posent aussi aux collectivités locales.

En second lieu, il faudrait favoriser et compléter les possibilités d'intervention du Fonds social européen, à l'aide de mesures analogues à celles précédemment mentionnées dans les points a), c), d), dans des zones où l'on décèlerait des phénomènes déjà importants de sous-emploi et qui présenteraient une spécialisation marquée dans des secteurs qui devraient ultérieurement se restructurer fortement, moyennant le renvoi de la main-d'oeuvre féminine et de la main-d'oeuvre âgée : il s'agit en particulier (mis à part le secteur textile) du secteur de l'habillement, de celui de l'électro-mécanique de consommation, du secteur de la construction et du secteur commercial.

Troisièmement, il faudrait accorder une très grande attention aux travailleurs émigrés ou qui devront émigrer :

e) en préparant "avec une aide" des services coordonnés de la main-d'oeuvre (en collaboration avec les pays de départ et les pays d'accueil) capables d'allier une meilleure information

sur les conditions liées à la demande et à l'offre d'emploi, à une assistance aux émigrés jusqu'à leur retour éventuel dans leur localité d'origine ou jusqu'à complète intégration dans les localités d'immigration, la mise en place et la préparation d'activités de formation permanente, à même d'aider une insertion durable dans l'emploi (malgré des phénomènes de mobilité sectorielle éventuels) et également une réinsertion éventuelle dans des activités productrices localisées dans les zones d'origine;

f) en réalisant des programmes spécifiques pour ces activités de formation, par voie de collaboration entre différents Etats et avec l'aide technique et financière d'institutions de la CEE, priorité étant donnée aux projets concernant des zones "en retard" ou spécialisées dans des activités en voie de restructuration, choisies pour les deux autres grandes lignes de politique de l'emploi;

g) en étudiant minutieusement les problèmes de déséquilibre entre demande et offre d'emplois pour les jeunes de niveau d'instruction élevé à l'intérieur de la Communauté; en supprimant au moins par étapes les barrières institutionnelles à la mobilité territoriale et professionnelle de ceux-ci et en posant le problème dans le cadre des mesures générales de politique d'émigration;

h) en étudiant et en préparant à l'échelon communautaire les voies à suivre dans les différents pays en vue d'une harmonisation progressive des statuts des assurances et de la sécurité sociale des travailleurs touchés par les migrations plus ou moins directement.

Annexe n° 3 - Contribution de M. le Professeur Dr. H. Gerfin

Problèmes d'une politique de l'emploi dans la Communauté européenne - Considérations préliminaires

1. Les motivations et objectifs généraux, ainsi que les premières bases de la mise en oeuvre d'un concept de politique de l'emploi dans la Communauté, se retrouvent déjà - même si l'on peut noter des différences quant au degré de précision et à la hiérarchie des questions traitées - dans un grand nombre de décisions et de documents, comme par exemple :

- Troisième programme de politique économique à moyen terme;
- Décision sur la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté (et le "rapport Werner" servant de base à la décision);
- une politique régionale pour la Communauté;
- Politique régionale et union économique et monétaire (XVI/137/71-D);
- Première communication de la Commission relative au Memorandum du Gouvernement italien sur la politique de l'emploi dans la Communauté;
- Compte-rendu de la quatrième réunion du Comité permanent de l'emploi.

Dans le troisième programme (par. 116, 120 et ss.), il est parlé expressément de la nécessité de la mise en oeuvre d'une politique "active" de l'emploi. La tâche consiste donc à supprimer les causes des déséquilibres sur les marchés de l'emploi et à prévenir systématiquement de futures évolutions non souhaitables, au lieu de se borner à pallier a posteriori les conséquences des distorsions apparues, c'est-à-dire de remédier à des symptômes.

Dans le cadre de la réalisation d'une union économique et monétaire et pour que ce processus puisse être couronné de succès, on peut donc considérer comme admis le principe général de la "prévention des déséquilibres du marché de l'emploi".

Les conséquences néfastes pour la Communauté d'un échec dans le domaine de la politique de l'emploi sont exposées clairement et de manière convaincante dans plusieurs des documents cités.

2. Une politique active de l'emploi doit concerner toutes les formes de perturbations sur le marché de l'emploi, qu'elles soient de nature frictionnelle, saisonnière, conjoncturelle, structurelle ou globale à longue échéance. En pratique, les divers types de perturbations n'ont toutefois pas la même intensité et leur importance diffère parfois fortement sur le plan économique et social. Par ailleurs, les possibilités d'intervention, les instruments et, en règle générale, aussi les organes compétents (primaires), sont chaque fois différents.

A mon avis, il n'existe pas, dans l'immédiat et dans un avenir prévisible, de sérieux problèmes de sur-emploi ou de sous-emploi, en tendance globale, dans l'ensemble de la Communauté et cela, même lorsque son élargissement aura été réalisé. Cette opinion est aussi expressément partagée dans plusieurs des documents cités, en particulier dans le Troisième Programme.

En revanche, la Communauté est en butte à de sérieuses difficultés résultant des distorsions structurelles sur le marché de l'emploi, notamment en ce qui concerne la répartition régionale de la main-d'oeuvre et des postes de travail ainsi que la structure sectorielle et la structure professionnelle (qualifications professionnelles, d'une part, et qualifications requises, d'autre part. Cela est dû, de toute évidence, aux écarts considérables existant au sein de la Communauté dans le domaine de la prospérité et des chances de vie, et contredit donc le principe fondamental de l'instauration de conditions économiques et sociales équivalentes. L'application (dans une mesure aussi large que possible) de ce principe, constitue une condition indispensable pour la concrétisation d'une union économique et monétaire stable et peut simultanément apporter une importante contribution à l'utilisation optimale de l'ensemble du potentiel de croissance de cette Union. La suppression progressive des disparités structurelles doit donc être consi-

dérée comme le principal objectif d'une politique active de l'emploi dans la Communauté, d'autant plus qu'il n'est possible de remédier à de tels déséquilibres du marché de l'emploi qu'au prix de grandes difficultés, de dépenses considérables et d'importants retards dans les effets escomptés.

Il ne faut toutefois pas méconnaître que les perturbations frictionnelles, saisonnières et, en particulier, conjoncturelles, constituent en elles-mêmes des circonstances aggravantes susceptibles donc de mettre obstacle à la disparition ou à la réduction de disparités structurelles.

3. Le postulat de l'équilibre auquel doit satisfaire la politique de l'emploi ne constitue pas un objectif susceptible d'être déterminé de façon indépendante, voire impérative, mais une condition annexe à respecter. L'équilibre sur le marché de l'emploi (ou les marchés de l'emploi) doit certes occuper une place de premier plan dans le cadre de la politique économique et sociale, mais cette condition est, en soi, vide de tout contenu; en effet, il n'est pas possible d'imaginer une correspondance parfaite entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre du point de vue global, quantitatif, qualitatif, sectoriel et régional, étant donné les très grandes différences entre les effectifs d'ensemble et les structures de la main-d'oeuvre et des postes de travail. En fait, les deux volets du marché de l'emploi sont notablement influencés, soit directement, soit indirectement, par la politique. Il n'est guère d'activité économique ou sociale qui soit politiquement neutre lorsqu'il s'agit du marché de l'emploi. A l'inverse, la politique de l'emploi agit sur d'autres domaines de l'évolution économique et sociale. Une politique de l'emploi rationnelle doit donc être incorporée dans un concept global d'évolution, dont les objectifs et les moyens de réalisation lui fourniront les supports nécessaires. Un tel concept doit inclure, entre

autres, la politique de croissance, la politique des structures sectorielles (parmi laquelle, par exemple aussi la politique de défense), la politique du commerce extérieur, les différents domaines de la politique sociale, la politique de l'enseignement, la politique de l'aménagement du territoire, etc... C'est seulement dans le cadre d'un tel programme politique, large, opérationnel et consistant, que pourra être conçue une politique de l'emploi conforme aux impératifs de la rationalité. Bien entendu, cela ne peut pas signifier une subordination pure et simple de la politique de l'emploi, car des restrictions effectives dans le domaine du marché de l'emploi ou des charges économiques et sociales insupportables nécessitées par l'adaptation du marché de l'emploi, peuvent entraîner la révision de certains objectifs de politique économique ou sociale, mais une inclusion systématique dans un vaste concept d'ensemble paraît indispensable.

4. La définition, par les pays membres, d'une politique active de l'emploi sur le plan communautaire a, de ce fait, de très larges implications. Il sera incontestablement nécessaire de créer, par l'intermédiaire des organismes déjà existants, leurs dotations et finalités ainsi que par un accroissement parfaitement réalisable de leur efficacité, un système fortement structuré de péréquation financière entre Etats. Il est toutefois assez improbable que les pays économiquement forts seront enclins à verser des sommes importantes en vue de résoudre les problèmes structurels qui se posent dans les pays économiquement plus faibles et il serait également peu compatible avec l'objet des efforts visant à développer une union économique et monétaire "équilibrée", stable et, si possible, efficiente, que les moyens soient utilisés (puissent être utilisés) comme subvention globale destinée à un assainissement partiel, d'après des critères purement nationaux (voire même régionaux) des pays (ou régions) bénéficiaires. Le principe souvent évoqué de la solidarité est sans doute assez fragile sur le plan politique,

aussi longtemps que l'on ne parviendra pas à se mettre d'accord sur des lignes directrices concrètes et assez détaillées d'un concept de développement pour la Communauté, y compris la fixation de priorités, susceptibles d'apporter à l'ensemble de la Communauté et, en fin de compte, à chacun de ses membres, des avantages évidents. Des travaux analytiques préparatoires intensifs constituent, de leur côté, la condition nécessaire pour un tel processus de formation du consensus.

5. Un pas louable, bien qu'encore modeste, a été accompli dans cette direction, notamment par le Troisième programme, qui présente des "orientations" quantitatives, délimitées dans le temps et compatibles. Le Troisième programme lui-même met à plusieurs reprises l'accent sur le fait que ce premier pas ne suffit encore aucunement à fonder des programmes d'action pour une politique de l'emploi sur le plan communautaire dans le sens indiqué, en particulier sous ses aspects structurels (y compris régionaux). Des développements ultérieurs sont nécessaires dans diverses directions.

Il conviendrait d'abord de faire en sorte que les orientations soient moins étroitement liées aux projections respectives des Etats membres. A l'heure actuelle, elles reflètent surtout - dans la mesure où il ne s'agit pas uniquement d'extrapolations de tendance - des objectifs nationaux dont la réalisation ne doit pas forcément être optimale pour la Communauté dans son ensemble.

Des données quantitatives sont uniquement fournies au niveau le plus élevé de l'agrégation. Certains aspects structurels sont certes évoqués, mais seulement d'une manière verbale et sous une forme très générale. Il est douteux que des tests de compatibilité concluante soient possibles sur cette base. Il est toutefois certain que cela ne suffit pas pour mettre en oeuvre une politique active de l'emploi, visant à l'élimination de faiblesses structurelles. L'intention, exprimée dans l'exposé des motifs du Troisième programme, de "préparer des propositions précises... en matière d'action structurelle" (§ 5, 3e alinéa) devrait donc être rapidement concrétisée.

Peut-être le Comité de politique économique à moyen terme a-t-il déjà préparé des propositions plus concrètes.

Il est indispensable de procéder à une large désagrégation des normes indicatives par secteurs ou par branches, une attention toute particulière devant être portée à la relation entre biens privés et collectifs et entre les différents biens publics. Il ne faudrait pas se contenter, en l'occurrence, de prévisions indicatives de tendance, mais essayer d'élaborer de véritables projections d'objectifs qu'il conviendrait d'adapter à la situation spécifique de chacun des Etats membres au moyen d'une procédure respectant les objectifs communautaires. Il est permis de se demander s'il n'y aurait pas lieu d'élargir sensiblement, le cas échéant, l'horizon temporel, tout au moins en ce qui concerne les perspectives de base.

De telles orientations différenciées de l'évolution de la production au sens le plus large ainsi que les projections de la structure sectorielle et qualitative des postes de travail qui découlent de ces orientations et d'autres informations ou prévisions peuvent, d'ores et déjà, révéler des distorsions structurelles probables sur le marché du travail, mais, pour l'instant, uniquement sur le plan national.

L'étape suivante consiste à projeter ces normes indicatives - en se basant sur des hypothèses de statu quo en matière de politique régionale et d'aménagement du territoire - sur les différentes régions (dont la délimitation semble, du reste, devoir en partie être révisée d'urgence), sur la base des structures sectorielles et des données locales respectives.

Il y a lieu d'établir parallèlement des prévisions régionales sur la population et le potentiel de main-d'oeuvre (immigration exclue) ventilées par qualifications professionnelles. La confrontation des deux prévisions permet d'établir le lieu et la forme sous laquelle des déséquilibres déjà existants sur le marché de l'emploi persistent, s'accroissent ou se réduisent et où de nouveaux déséquilibres pourraient probablement se produire.

C'est seulement à la suite de ces phases analytiques - que l'on s'est borné à effleurer ici - que la politique de l'emploi pourra définir concrètement des stratégies spécifiques et cohérentes, qui aient une efficacité suffisante et offrent simultanément la perspective d'un large consensus.

6. On peut objecter que des estimations numériques de déficits actuels et futurs de postes de travail ont déjà été effectuées (dans le document "Politique régionale et Union économique et monétaire" repris sous forme résumée dans la Première communication...). Il s'agit effectivement d'une première information utile, mais qui ne suffit pas à satisfaire aux exigences rappelées ci-dessus. Elle est basée sur une typisation brute de régions à faible développement et renonce à une spécification suffisante par secteurs, qualifications, etc... . Par ailleurs, l'examen des "régions à problèmes" est extrait du contexte général de l'aménagement du territoire des Etats membres et de la Communauté.

La tentative d'un calcul du nombre global des nouveaux postes de travail à créer et des investissements publics et privés (supplémentaires) nécessaires à cet effet dans ces régions, donne l'impression (même s'il n'en est pas effectivement ainsi) que seul un assainissement global de toutes les "régions à problèmes" constituerait une solution acceptable - notamment grâce à une industrialisation forcée et à une diversification des activités productrices dans ces régions, ce qui impliquerait l'adaptation illimitée de postes de travail (industriels) en fonction de la répartition régionale de la population et de sa croissance naturelle. Même si l'on peut admettre l'opinion d'après laquelle le capital doit suivre le travail, il n'y a toutefois pas lieu de considérer de prime abord comme sacro-sainte la répartition géographique de la croissance de la main-d'oeuvre.

Il serait tout à fait irréaliste et pour le moins très peu satisfaisant du point de vue économique, de vouloir créer à tout prix des postes de travail là où se produit un accroissement ou une mise en chômage de main-d'oeuvre. Du reste, le Troisième Programme ne fait pas même allusion à d'aussi larges exigences.

Une tâche essentielle qui, bien entendu, ne peut pas être menée à bien à cette place, consiste à développer des critères opérationnels, en fonction desquels on pourra décider s'il est nécessaire en principe de recourir à des mesures d'encouragement, si - et éventuellement sous quelle forme - on peut escompter une capacité de développement, quels critères devraient être choisis et quels moyens mis en oeuvre, pour que ces mesures d'encouragement soient couronnées de succès. En outre, il y a lieu d'examiner les conséquences éventuellement négatives - parfois peut-être aussi positives - de certaines mesures de stimulation, eu égard à d'autres régions, parmi lesquelles les agglomérations multicomunales en forte expansion, afin de pouvoir ensuite considérer d'une manière globale si et dans quelle mesure une politique active d'assainissement présente des avantages sous l'angle économique et social, pour la Communauté et pour ses membres et dans quelle mesure il y a lieu de rechercher des méthodes aussi neutres que possible (et n'accentuant pas les tendances au déséquilibre) en vue de l'assainissement passif.

7. Etant donné le stade actuel des connaissances théoriques, méthodologiques et empiriques, il semble irrationnel de vouloir amorcer, sur le plan communautaire, des programmes massifs d'encouragement en faveur de l'une ou l'autre région, même si la compétence politique et les moyens financiers existent à cet effet ou pourraient être créés à brève échéance.

On peut dire en contrepartie que le Mezzogiorno constitue un cas manifeste témoignant de la nécessité impérieuse de mettre en oeuvre des mesures immédiates, eu égard au

postulat de l'harmonisation des conditions de vie et des chances d'emploi - et il y a maintes raisons de croire qu'une telle opinion est fondée (bien que d'autres régions puissent également faire valoir les mêmes droits).

Si l'on admet le principe d'une aide immédiate en raison d'une situation de crise particulièrement accentuée, il y a lieu de veiller à ce que la mise en oeuvre des différentes mesures n'entraîne pas d'évolutions irréversibles susceptibles, le cas échéant, de mettre définitivement obstacle, à long terme, pour la région elle-même (en dépit d'une accentuation de la croissance) à des possibilités de développement optimal sur le plan qualitatif et structurel et/ou d'entraver sérieusement la réalisation des objectifs généraux de la Communauté dans son ensemble.

8. Dans le cas du Mezzogiorno, on peut clairement reconnaître en matière de mesures d'encouragement, certains critères qui présentent indubitablement un caractère utile sur le plan régional ou n'ont tout au moins aucun caractère nocif par rapport à d'autres objectifs prioritaires. Il est généralement admis qu'il faut d'abord comprendre par là des améliorations notables dans le secteur de l'enseignement - tant dans le domaine de la qualité et de l'intensité de l'enseignement primaire et moyen que dans la formation professionnelle de base - et, en accord avec ces améliorations, le développement accéléré de petites et moyennes entreprises rentables qui s'est accompagné du renforcement nécessaire à cet effet des équipements d'infrastructure destinés à la production et à la vente.

Au sens plus étroit de la politique de l'emploi, une amélioration qualitative, quantitative et institutionnelle du système de l'administration du travail semble indispensable, notamment en ce qui concerne l'orientation professionnelle. Cela devrait également constituer l'une des conditions indispensables pour que la région puisse judicieusement profiter des chances qui lui sont offertes par la réglementation sur la libre circulation.

On peut imaginer d'autres bases d'action. Leur contenu, leur forme et la contribution de la Communauté devraient toutefois encore être discutés en détail. De telles actions peuvent s'amorcer à relativement brève échéance, tandis que seront engagées parallèlement des discussions approfondies sur la conception d'une politique communautaire d'ensemble, dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'emploi, dans le contexte général de la réalisation d'une union économique et monétaire et de ses profondes implications qui viennent d'être esquissées.

Annexe n° 4 - Contribution de M. le Professeur Augusto Graziani

I. Le problème de l'emploi dans la Communauté européenne

Si l'on considère l'évolution de l'emploi à long terme, la situation dans la Communauté est, dans son ensemble, assez favorable. La Communauté comprend des régions fortement industrialisées qui présentent des structures de production parmi les plus dynamiques du monde et qui, aujourd'hui comme dans un proche avenir, permettent d'assurer des possibilités d'emploi de plus en plus nombreuses, rémunérées par des salaires toujours plus élevés grâce à l'augmentation de l'échelle de production et au progrès technique permanent. La capacité de la Communauté d'offrir des possibilités d'emploi appropriées ressort du reste du fait qu'elle a importé au cours des dernières années un nombre considérable de travailleurs provenant de pays non communautaires.

A long terme, le problème de l'emploi dans la Communauté tient plutôt au déséquilibre existant sur le plan territorial entre l'offre et la demande. Alors que certaines zones (par exemple les zones occidentales de l'Allemagne et des Pays-Bas) connaissent une pénurie structurelle de main-d'œuvre et doivent désormais importer en permanence des travailleurs d'autres régions, d'autres zones (tels le Mezzogiorno en Italie et l'Ouest de la France) se trouvent dans la situation inverse et souffrent d'un excédent permanent de travailleurs par rapport aux possibilités d'emploi, ce qui les contraint à exporter de la main-d'œuvre. Le cas du Mezzogiorno est caractéristique. Il ressort des recensements de la population

qu'entre 1951 et 1971 plus de 4 millions de personnes ont quitté le Mezzogiorno pour aller s'établir dans d'autres régions de l'Italie ou de la Communauté :

Population et émigration du Mezzogiorno

Population présente en 1951	Accroissement naturel 1951 - 1971	Population théorique en 1971	Population effective en 1971	Emigration 1951 - 1971
17.433.530	5.067.997	22.501.527	18.372.468	-4.129.059
<u>100</u>	-	<u>129,1</u>	<u>105,4</u>	-

Quel que soit le critère que l'on veuille appliquer, il est probable qu'un grand nombre des mouvements de main-d'oeuvre enregistrés aujourd'hui à l'intérieur de la Communauté doivent être considérés comme des phénomènes pathologiques et, partant, justiciables de mesures de politique économique. En d'autres termes, cela signifie qu'une grande partie des flux migratoires ne sont pas le fruit du libre choix entre différents emplois présentés tant dans la région d'origine que dans la région de destination, mais qu'ils sont provoqués par la présence des possibilités d'emploi dans les régions de destination, face à une pénurie notable des possibilités d'emploi dans les régions d'origine.

Dans ce cas, la conclusion est évidente : les mouvements migratoires proviennent d'une inégalité fondamentale des possibilités offertes au travailleur communautaire selon sa région d'appartenance.

Par conséquent, la tâche qui consiste à rétablir l'équilibre des possibilités tâche qui est incontestablement l'un des objectifs de la politique communautaire de l'emploi, doit aborder directement le problème des flux migratoires et de ses causes.

## II. Les déséquilibres de la situation de l'emploi. Excès de la demande et excès de l'offre.

Dans le cadre de la Communauté, toutes ou presque toutes les régions d'émigration font l'objet d'une politique de développement de la part du gouvernement compétent. Il semble toutefois que les politiques d'intervention ont souvent donné des résultats quelque peu disparates. Ces politiques ont eu des effets positifs en ce qui concerne l'accroissement du revenu et la création de nouvelles activités de production mais n'ont connu qu'un succès limité sur le marché du travail et n'ont pas été de nature à empêcher la poursuite des mouvements migratoires. On pourrait donc en conclure que les régions qui souffrent de sous-emploi doivent considérer le phénomène migratoire comme quelque chose d'irréversible.

Cependant, un tel jugement serait erroné ou ne peut du moins être formulé sans une analyse, fût-ce succincte, de la façon dont les politiques de développement régional ont été conçues et mises en oeuvre. Sans vouloir tirer des conclusions trop hâtives, il peut être utile de rappeler brièvement l'expérience du Mezzogiorno italien.

Les décisions d'investir dans la partie méridionale de l'Italie ont été motivées par des incitations de deux ordres. Les grandes entreprises,

revêtant pour la plupart une importance nationale ou même internationale, ont été attirées par la possibilité d'obtenir d'importantes subventions pour leur implantation. Leur choix, effectué librement pour la plupart malgré le montant important des crédits qui leur ont été octroyés, les ont conduites à préférer les types d'investissement leur permettant de limiter au strict minimum les contacts avec le milieu qui, comme dans toute région non industrialisée, n'était pas particulièrement favorable tant en ce qui concerne l'existence de main-d'oeuvre qualifiée que la présence de petites entreprises capables de leur procurer des fournitures supplémentaires. C'est ainsi qu'on a vu être créés les grands complexes sidérurgiques et pétrochimiques dont l'incidence sur le niveau de l'emploi est extrêmement réduite et qui entraînent assez fréquemment de fâcheux déséquilibres entre la période de construction nécessitant l'utilisation d'une main-d'oeuvre et la période de fonctionnement caractérisée par un niveau d'emploi beaucoup plus réduit.

Un grand nombre de petites entreprises ont fait leur apparition dans toutes les régions du Mezzogiorno, soit du fait de l'octroi de subventions (qui ont permis à de nombreux ateliers de caractère artisanal de se transformer en petites entreprises industrielles), soit du fait de l'augmentation générale du revenu, qui, stimulé par la politique des dépenses publiques, a provoqué un accroissement régulier et constant de la demande. Toutefois, les petites entreprises se sont heurtées à certaines difficultés, que souvent elles n'ont pas été en mesure de surmonter. Il convient de s'arrêter brièvement à cet aspect, notamment parce que les petites entreprises jouent un rôle très important en matière d'emploi et que ce sont elles qui, en dernière analyse, offrent le plus de possibilités dans ce domaine.

Or, les résultats de la politique de développement industriel dans les régions méridionales de l'Italie donnent à penser que les chefs d'entreprises dans le sud du pays font preuve d'un esprit d'entreprise non négligeable. Le nombre de petites et moyennes entreprises qui ont fait leur apparition dans les régions méridionales au cours des vingt dernières années est extrêmement élevé, surtout dans le secteur des biens de consommation. Deux limites sont fixées toutefois à leurs activités, toutes les deux liées pour une bonne part à leurs faibles dimensions et susceptibles également d'en hypothéquer sérieusement les possibilités de développement et même la survie dans de nombreux cas. La première de ces limites est d'ordre technologique. Les petites entreprises ont tendance à imiter les méthodes de production appliquées ailleurs, en y apportant de petites innovations, visant à réduire les coûts de production, assez souvent aux dépens de la qualité. Le caractère artisanal des technologies appliquées les empêchent d'offrir des produits de qualité homogène, satisfaisant aux exigences de précision, de solidité et de standardisation de la grande industrie. C'est ce qui explique que si les petites entreprises sont parvenues à se développer dans une large mesure dans le secteur des biens de consommation, leur expansion a été beaucoup plus limitée ou presque nulle dans le secteur des biens d'équipement, où les exigences des acheteurs sont beaucoup plus rigoureuses. La seconde limite tient à leur organisation. Les petites entreprises qui se sont créées dans le Mezzogiorno disposent en général d'une organisation de marché rudimentaire et se bornent à approvisionner des marchés locaux étroitement circonscrits. Cette limitation les empêche d'acquérir de plus grandes dimensions et les rend tributaires de la croissance du marché local; en outre, elle les rend souvent incapables de se défendre contre la concurrence extérieure exercée par les entreprises

d'autres régions qui, ayant de plus grandes dimensions et rompues aux méthodes de conquête des marchés, parviennent facilement à l'emporter et à les évincer du marché.

Il y a là une marge assez large d'interventions possibles tant de la part des gouvernements nationaux que des autorités communautaires, visant à supprimer les limites au développement des petites entreprises, eu égard à l'instrument précieux qu'elles représentent pour la politique de l'emploi. Les modalités et les caractéristiques de ces interventions pourront être examinées ultérieurement.

On peut résumer cette situation complexe en rappelant qu'entre 1951 et 1971, période au cours de laquelle le revenu par habitant du Mezzogiorno (exprimé en termes réels) s'est accru à un taux moyen annuel supérieur à 4,5 %, le nombre total des personnes occupant un emploi s'est réduit de plus de 500.000 unités (passant de 6 millions 491.000 à 5 millions 958.000).

### III. Le problème de l'émigration

Mais il est clair que si la solution fondamentale du problème de l'emploi réside dans l'élimination des flux migratoires à sens unique qui traduisent de profonds déséquilibres dans les régions de départ, des mouvements migratoires importants n'en continueront pas moins à faire partie de la réalité économique de l'Europe dans le proche avenir et qu'il est dès lors indispensable que les organes communautaires définissent une orientation précise en ce qui concerne ce problème.

La Communauté a réaffirmé le principe de l'égalité de traitement entre les travailleurs originaires des six pays qui la composent. De même, elle a établi le principe de la libre circulation des travailleurs sur le territoire de la Communauté. En fait, le travailleur italien, surtout ces derniers temps, s'est trouvé en compétition moins avec des travailleurs des pays d'accueil qu'avec des travailleurs originaires de pays tiers. Cette concurrence risque de réduire sensiblement l'absorption de travailleurs italiens dans les pays de la Communauté et constitue de ce fait un aspect important des problèmes de l'emploi.

Si les chefs d'entreprise préfèrent les travailleurs originaires de pays tiers, c'est qu'avec des caractéristiques semblables à celles de leurs homologues italiens quant aux qualifications et aux aptitudes, ces travailleurs représentent un coût bien moindre et des avantages considérables pour l'entreprise qui les emploie.

Il est donc clair que la politique communautaire d'égalité de traitement et de libre circulation des travailleurs, conçue dans le but de créer l'égalité des chances pour les travailleurs de la Communauté soumis à des situations de fait inégales, crée une discrimination qui n'a pas été voulue.

Il serait bien entendu déraisonnable d'envisager, pour remédier à cette situation, d'instaurer pour le marché du travail un régime analogue à celui qui a été adopté pour les mouvements de marchandises, à savoir la libre circulation à l'intérieur de la Communauté, assortie d'un système de protection à l'égard des marchandises originaires des pays tiers. Une telle

orientation serait contraire aux principes généraux de la politique sociale de la Communauté, qui ne prévoient pas de limitations au principe de la libre circulation des travailleurs et des citoyens en général. Il est plus raisonnable d'envisager au contraire la possibilité pour la Communauté de se donner une politique de l'emploi valable en général, quel que soit le pays de provenance des travailleurs employés. Il conviendra d'attacher une importance particulière à l'examen des possibilités d'une révision de la politique communautaire de l'emploi en vue d'assurer l'égalité des chances.

Une deuxième ligne d'action est constituée par les mesures qui pourront être prises en vue d'améliorer la qualification des travailleurs migrants.

Cet aspect du problème suppose toutefois que soit dissipée au préalable une équivoque possible. C'est un fait que les travailleurs qui émigrent des zones déshéritées vers les régions industrialisées de la Communauté sont pour la plupart non qualifiés ou peu qualifiés. Il ressort d'une étude effectuée récemment par Livi-Bacci que 70 % environ des émigrants du Mezzogiorno viennent de l'agriculture ou du secteur du bâtiment. Une autre opinion répandue est que la composition de ces flux migratoires répond non seulement aux disponibilités de main-d'oeuvre de la région de départ, mais également aux besoins des régions de destination. Cette opinion pourrait sembler confirmée par le fait que l'agriculture et le bâtiment des pays de destination n'absorbent pas moins de 30 % des émigrés du Mezzogiorno. Si elle était fondée, il serait, à n'en pas douter, illusoire

de penser à améliorer les possibilités des travailleurs émigrants en améliorant leur qualification professionnelle.

Il semble toutefois qu'une telle conclusion soit trop hâtive. Les difficultés de trouver des travailleurs pour les tâches requérant une moindre qualification tiennent au fait que les travailleurs qui occupaient précédemment ces emplois ont été absorbés par des professions mieux rémunérées, ce qui signifie que dans ces professions également il y a eu une augmentation des offres d'emploi, augmentation peut-être même supérieure à celle qui a été enregistrée en réalité dans les emplois moins qualifiés.

Il semble donc possible de conclure qu'une structure de production en voie de développement crée des emplois à tous les niveaux et que le fait que seuls les emplois offerts aux niveaux inférieurs se traduisent par une demande de travail intéressant d'autres régions ne résulte pas d'une nécessité inéluctable, mais est la conséquence d'un phénomène social susceptible d'être corrigé.

Si ce raisonnement est correct, on peut en tirer la conclusion que la possibilité d'améliorer la position compétitive du travailleur émigrant en améliorant sa qualification professionnelle mérite un examen sérieux. Le travailleur qui quitte une région lointaine sans aucune connaissance de la langue du pays d'accueil et avec de faibles connaissances technologiques, sera inéluctablement employé à des tâches moins rémunérées, alors que s'il a, au départ, des qualifications plus précises, ses chances de trouver un emploi mieux rémunéré ne peuvent que s'accroître.

#### IV. Les problèmes à étudier

Les considérations qui précèdent permettent de souligner certains aspects qui méritent l'attention du groupe. Ces points peuvent être résumés comme suit :

##### 1. Déséquilibres dans la structure de l'emploi.

Le problème de l'emploi dans la Communauté est caractérisé par l'existence de graves déséquilibres dans les possibilités de travail. Ces déséquilibres se manifestent par l'existence de mouvements migratoires à sens unique des régions moins développées vers les régions plus industrialisées. Une politique de l'emploi de la Communauté doit avoir pour objectif d'assurer une réduction de ces disparités qui se manifestent en ce qui concerne les possibilités de travail dans les diverses régions qui la composent.

##### 2. Indications pour les interventions sur le plan local.

La politique de l'emploi de la Communauté doit envisager avant tout des interventions sur le plan local visant à freiner l'exode de la main-d'oeuvre. Ces interventions doivent partir d'une analyse correcte des causes de l'échec des politiques de développement au regard des objectifs de l'emploi, même là où ces politiques ont permis de réaliser des progrès en matière de revenu et de modernisation de la production. Sur la base des résultats de cette analyse, il sera possible de rendre les politiques d'intervention, tant des différents pays que de la Communauté, plus efficaces par rapport à l'objectif spécifique de l'accroissement des possibilités de travail dans les régions où l'offre de main-d'oeuvre est abondante.

##### 3. Indications concernant le problème des travailleurs émigrants.

Compte tenu du fait que les actions sur les structures de production ne peuvent être efficaces qu'à long terme, il importe de définir

certaines orientations en ce qui concerne le problème des travailleurs migrants dans la Communauté. A cet égard, les problèmes à prendre en considération concernent la possibilité d'élaborer une politique de l'emploi ayant le même contenu quel que soit le régime national du travailleur et répondant à la nécessité d'accroître l'aide en faveur des travailleurs émigrants en leur assurant une meilleure qualification, une formation professionnelle et une meilleure instruction et culture générale,

---

Annexe n° 5 contribution de M. N. von KUNITZKI

Réflexions concernant une politique européenne de l'emploi

(1) L'article 2 du Traité de Rome cite parmi les objectifs de la Communauté économique européenne

- un développement harmonieux des activités économiques ;
- une expansion continue et équilibrée ;
- une stabilité accrue ;
- un relèvement accéléré du niveau de vie.

Nous retrouvons dans cette formule littéraire les deux pôles de toute politique économique moderne, qui sont la stabilité d'une part, la croissance de l'autre :

En effet, l'expansion (économique) vise clairement la croissance ; celle-ci - grâce à une distribution équitable du supplément de revenu créé ou, pour employer un terme plus moderne, une judicieuse politique des revenus - permettra le relèvement accéléré du niveau de vie qui constitue la fin ultime de toute croissance.

Les termes d'harmonieux, d'équilibré et de stabilité illustrent le désir de voir se réaliser cette croissance sans inconfort, ou, mieux, avec un minimum d'inconfort.

Le texte du Traité ne mentionne pas l'emploi. Mais il est évident que, parmi les inconforts provoqués ou susceptibles d'être provoqués par une croissance rapide et/ou incontrôlée figurent

- le chômage conjoncturel caractéristique des périodes de récession, consolidatrices indispensables dans un processus de croissance incontrôlé \*) ;
- le chômage temporaire ou prolongé provoqué par le progrès technique ;
- le chômage dû à la disparition de branches entières, incapables de résister à la concurrence étrangère ou extra-régionale ;

.../...

\*) Nous retrouverons cet aspect du problème de l'emploi sous (2).

- la nécessité d'apprendre des techniques nouvelles à un âge avancé et/ou avec une formation de base insuffisante ;
- la nécessité de changer de profession ;
- la nécessité de changer de domicile, voire de s'expatrier \*) ;
- la séparation de familles pendant des journées, des semaines, des mois ou des années.

L'objectif social contenu dans l'énoncé des principes du Marché Commun implique dès lors une politique de l'emploi ; les inconvénients cités étant une conséquence normale d'un processus de croissance libre, nous devons nous attendre à ce que les objectifs sociaux du Traité entrent en collision avec sa finalité économique. Nous verrons sous (5) qu'il en a été ainsi.

La "mission" décrite à l'article 2 comporte donc des conflits potentiels entre des objectifs incompatibles dans certaines circonstances et qui peuvent placer les responsables économiques \*\*) devant des choix difficiles (à plus d'un point de vue).

- (2) Il en est de même, d'une façon plus spectaculaire, en ce qui concerne la politique économique à court terme de la Communauté, définie par l'article 104 du Traité. Ici, le texte parle explicitement du plein emploi comme de l'un des pôles de la politique économique, à côté de la stabilité (tant intérieure qu'extérieure) du pouvoir d'achat de la monnaie et de l'équilibre de la balance des paiements.

Nous n'insisterons pas sur les mécanismes économiques qui peuvent faire éclater l'incompatibilité de ces trois objectifs. Ne parle-t-on pas ouvertement du "triangle magique" du Traité de Rome ?

Remarquons seulement qu'en principe, l'option politique a consisté le plus souvent à choisir entre un certain degré de sous-emploi et un certain degré d'inflation. Or, cette option n'est que partiellement le choix - existant en matière de politique à moyen et à long terme et que nous avons commenté sous (1) - entre l'objectif de croissance et celui de bien-être social :

.../...

---

\*) dans un autre pays ou même à l'intérieur de la même nation : les diversités ethniques, linguistiques et de mode de vie sont telles à l'intérieur de certaines nations européennes que des déplacements d'une région à l'autre impliquent parfois un dépaysement total, équivalant à une expatriation.

\*\*) tant nationaux que communautaires.

Le plein-emploi stimule la croissance et par le potentiel de travail qu'il met à la disposition des producteurs (offre) et par le haut niveau de consommation qu'il leur fournit (demande). L'inflation, c'est bien connu, est favorable aux investisseurs, aux stockistes, aux producteurs grâce aux bénéfices d'inflation réalisés, au détriment des bailleurs de fonds.

Ce n'est que lorsque l'inflation atteint un rythme tel qu'elle désorganise les mécanismes économiques qu'elle arrête tout progrès et bloque la croissance.

Le dilemme impliqué dans l'article 104 du Traité ne touche donc le problème de la croissance que marginalement. Il illustre bien davantage la collision entre deux objectifs sociaux, qui sont la stabilité de l'emploi d'une part, la stabilité du pouvoir d'achat de l'autre.

Un très haut niveau d'emploi entraînant une inflation rampante imposera à la Communauté dans son ensemble un climat d'insécurité financière rançonnant l'épargne, pénalisant les couches sociales modestes, \*) sapant l'esprit d'épargne, de travail.

Une stabilité (relative) du pouvoir d'achat devra éventuellement être payée par un niveau élevé de chômage ou de sous-emploi, l'équilibre général étant obtenu grâce à de lourds sacrifices imposés à une minorité.

Ici encore, les responsables économiques - à quelque niveau que nous nous placions - sont donc confrontés avec un choix souvent difficile.

- (3) Enfin, à côté du chômage provoqué par les mutations continues de l'économie et de celui dû aux fluctuations conjoncturelles, il existe une troisième forme de sous-emploi (tant de la main-d'oeuvre que d'autres ressources économiques) et qui est le chômage structurel.

Ce dernier est caractérisé par le fait que certaines régions voient leur potentiel humain et naturel inemployé, sous-employé ou mal employé à travers tous les cycles conjoncturels et mutations économiques, alors que d'autres régions du même pays ou du même ensemble économique connaissent le plein emploi - du moins périodiquement.

---

\*) leurs moyens financiers modestes ne leur permettant pas de les engager directement dans le processus de production.

Le Traité de Rome mentionne également ce problème :

C'est ainsi que l'article 118 donne à la Commission une mission sociale visant, entre autres, l'emploi en général. Toutes les formes de sous-emploi intéresseront dès lors les autorités communautaires. L'article 123 institue d'ailleurs un Fonds social visant l'amélioration des possibilités d'emploi des travailleurs dans le Marché Commun. Enfin, l'article 130 définissant les objectifs de la Banque Européenne d'Investissement distingue explicitement deux causes de sous-emploi (ou de mauvais emploi \*), à savoir

- le développement insuffisant de certaines régions (chômage structurel) ;
- la conversion d'entreprises et la création d'activités nouvelles (mutations économiques).

Il n'empêche que le phénomène du chômage structurel n'occupe, parmi les préoccupations des auteurs du Traité, qu'une place marginale. Voilà pourquoi, mettant à profit l'article 235 du Traité de Rome \*\*) la Commission, en date du 17 octobre 1969, présenta au Conseil une proposition de décision relative au développement régional. L'article premier (1) présume, entre autres, l'urgence pour l'établissement de plans de développement pour les régions "... où est constaté un chômage structurel".

Or, le chômage structurel pose aux autorités (nationales ou supranationales) un problème fondamentalement différent de celui représenté par les deux formes de chômage que nous avons vues précédemment :

Tant le chômage dû aux mutations économiques que le chômage conjoncturel constituent des phénomènes temporaires et économiquement salutaires du mécanisme économique libéral.

- Le chômage technologique force la main-d'oeuvre à quitter les branches économiques en régression et à s'orienter (en s'adaptant) vers les secteurs en rapide expansion. Ce transfert de facteurs de production terminé, le chômage sera éliminé.

---

\* ) économiquement, le mauvais emploi se confond d'ailleurs largement avec le sous-emploi : qu'un potentiel humain soit seulement utilisé partiellement ou qu'il le soit dans des emplois ne correspondant pas à ses vraies capacités, l'essentiel sera le fait que le matériel économique reste en-deça de son rendement potentiel.

\*\* ) "Si une action de la Communauté apparaît nécessaire ... sans que le "présent Traité ait prévu les pouvoirs ... requis ... le Conseil ... "prend les dispositions appropriées".

Le chômage conjoncturel est un phénomène caractéristique de la récession, phase de consolidation utile et indispensable pour éviter une dégénération du cycle. Cette consolidation terminée, le chômage disparaît au fur et à mesure où la conjoncture se ranime.

Dans les deux cas, l'équilibre sur le marché de l'emploi se rétablit automatiquement, grâce aux mécanismes de l'économie de marché. L'intervention des autorités économiques ne visera donc pas le rétablissement de l'équilibre général \*), mais aura pour objet d'adoucir et d'amortir les répercussions sociales, trop brutales selon les normes en vigueur dans les économies sociales de marché".

Il en est autrement pour le chômage structurel qui persiste à travers tout le déroulement chronologique des mécanismes économiques. Ceux-ci ne rétablissent donc pas l'équilibre. Sans intervention extérieure, c'est-à-dire politique, l'intervention politique visera donc véritablement l'équilibre. Cette intervention s'inspirera tout normalement des causes de déséquilibre qui peuvent être multiples. Nous viserons surtout deux situations bien distinctes :

- a) Au départ, les facteurs économiques sont réparties à peu près également. Mais à la suite d'un hasard historique, d'un "accident" économique ou politique, un noyau de développement se forme dans la région A qui entraîne l'existence d'économies externes qui attirent de nouvelles entreprises, qui apportent de nouvelles économies externes aux entreprises existant dans la région. Les pouvoirs politiques, bon gré, mal gré, sont amenés à contribuer à la création d'économies externes supplémentaires sous la forme d'une infrastructure économique (énergie, communications) et sociale (instruction, hygiène, logement) toujours plus complète.

Pendant la phase ascendante du processus de concentration, une telle coopération du secteur public se justifie d'ailleurs pleinement, les investissements publics étant le plus rentables économiquement là où ils sont utilisés par un maximum d'individus et/ou d'entreprises.

.../...  
\*) Au contraire, leur intervention, très souvent, empêche, fausse ou retarde le rétablissement de l'équilibre (voir 6).

\*\*) L'économie étant un contexte dynamique, l'accélération de tous les processus constitue la règle : Ainsi une stagnation économique représente un déséquilibre croissant, dès lors qu'elle s'inscrit dans un cadre en expansion constante.

Mais le moment arrive normalement où les "dyséconomies externes", engendrées par la concentration régionale, prennent le pas sur les économies. A première vue, on pourrait admettre que le processus retrouve son équilibre de par sa dynamique propre, la région A cessant d'être attrayante et de nouveaux pôles de développement se créant en B et en C.

En fait, le phénomène de concentration régionale en A continuerait, sans contrainte extérieure, loin au-delà du point d'équilibre

- parce que le gros du coût des dyséconomies externes est à charge des pouvoirs publics, les entreprises continuant à profiter d'économies externes ;
- parce que la productivité accrue en A (au cours de la période ascendante) a entraîné une hausse des salaires qui, en se répercutant sur B et C, y a provoqué la disparition de nombreuses branches d'activité, créant ainsi un vide économique dans lequel il est inéconomique d'investir.

Ici, le mécanisme libéral \*), qui a créé le déséquilibre, ne comporte donc pas de frein automatique \*\*). Il faudra que les autorités, en compensant le désavantage qu'implique pour l'entreprise l'investissement en B par rapport aux conditions données en A, \*\*\*) rétablissent l'équilibre structurel.

Le coût de cette compensation permet aux pouvoirs publics d'épargner les frais d'infrastructure qu'aurait causé l'investissement privé en A, déjà trop encombré.

Les autorités, en poursuivant un plan de développement en B, remplacent donc une dépense "défensive" \*\*\*\*) par un investissement productif, le développement progressif de B devant permettre, dans un proche avenir, d'atteindre le point de démarrage où la dynamique propre du noyau de développement rend superflu tout subside.

On remarquera qu'ici, un plan de développement de la région arriérée s'impose en dehors de toute considération sociale, par les seuls arguments économiques.

.../...

\* ) Recherche, par les entreprises, des possibilités d'investissement les plus rentables.

\*\* ) Nous trouvons ici, dès lors, une exception aux règles du laissez-faire qui voulaient qu'un libéralisme absolu devait aboutir à une efficacité économique maximale (qui, nous le savons depuis, n'est de toute façon pas synonyme de bien-être social maximum).

\*\*\* ) Rappelons que l'intérêt micro-économique (c.à.d. de l'entreprise) ne coïncide pas ici avec l'intérêt macro-économique.

\*\*\*\*) c.à.d. destinée à neutraliser les inconvénients d'un investissement non opportun.

(b) Il en est autrement dans les cas où les ressources naturelles sont réparties de telle façon que certaines régions sont objectivement moins bien dotées économiquement que d'autres :

Il s'agira souvent de conditions géographiques (absence de voies d'eau, montagnes, situation excentrique), climatiques (déserts), économiques (absence de richesses minières). Mais l'économie moderne s'étant largement libérée des contraintes naturelles, les divergences essentielles entre les régions sont de plus en plus d'ordre humain, le désavantage "structurel" d'une région - qui provoque le chômage - consistant

- dans un degré d'instruction insuffisant ;
- dans une mauvaise structure de la pyramide d'âge de la population ;
- dans des traditions archaïques, des tendances politiques etc. préjudiciables à une haute productivité.

Ces données humaines étant difficiles à changer en une génération, elles constituent souvent, à moyen terme, des obstacles aussi définitifs que des données géographiques ou géologiques.

Quelle sera l'attitude des autorités devant une telle situation ?

Nous pourrions imaginer la gamme suivante :

1° Le pouvoir public suit des principes strictement économiques : Les investissements étant plus productifs ailleurs, il permet aux entreprises d'investir en A, C, D etc., créant en plus l'infrastructure nécessaire.

B devient progressivement un désert, d'autant plus que les individus valables quittent la région, pour gagner plus ailleurs.

Si les autorités s'en tiennent strictement au principe du rendement, elles devront même encourager cet exode.

Les inégalités naturelles sont dès lors accentuées par un mécanisme comparable à (a). Il se crée, à l'intérieur d'une même communauté économique, des régions à niveaux de vie très différents, les inégalités allant en croissant.

2°) Une telle situation est évidemment inacceptable du point de vue politique (mécontentement, troubles sociaux) et social.

.../...

Pour des raisons sociales (uniquement), les autorités interviendront pour améliorer le sort des ressortissants de B

- par des allocations de chômage massives et des mesures sociales semblables \*) ;
- en facilitant l'émigration et l'établissement des émigrés dans leur nouveau domicile ainsi que leur adaptation professionnelle.

3° Les autorités peuvent aussi poser comme un droit inaliénable des habitants de toutes les régions

- le droit au travail ;
- le droit pour chacun de vivre et de travailler dans sa région natale \*\*).

.../...

\* ) Le souci de la dignité humaine exigera normalement de ne considérer de telles mesures que comme des palliatifs, indispensables à titre temporaire mais qui devront être relayés par des mesures assurant le travail à tous : le droit au travail est souvent considéré dans le domaine économique comme aussi fondamental que le droit de vote l'est dans le domaine politique ...

Il existe cependant des cas où des considérations de coût forcent les autorités à avoir recours à la politique de l'allocation généreuse plutôt qu'à celle de la mise au travail de toute la population : C'est ainsi que la mise à la retraite des agriculteurs âgés, prévue dans le plan Mansholt, coûte moins que le maintien des entreprises agricoles correspondantes.

De même, des nations à haut niveau technologique connaissent normalement un certain degré de chômage structurel, du fait qu'il existe un trop grand nombre de travailleurs non spécialisés, sans scolarité suffisante : Il est moins coûteux, pour l'économie dans son ensemble, de payer des allocations généreuses à ces chômeurs, plutôt que de renforcer le système scolaire jusqu'à assurer un haut niveau de scolarité du dernier citoyen ou à créer et à maintenir artificiellement des industries à haute intensité de main-d'oeuvre (non qualifiée).

\*\* ) La notion de la "région" est d'ailleurs variable. C'est ainsi que des travailleurs luxembourgeois ressentent souvent comme inacceptables des déplacements professionnels de 10-15 km ... En général, la mobilité de la main-d'oeuvre est souvent fonction des dimensions du pays ou, mieux, de l'espace culturel et linguistique.

Il s'agira dès lors de créer dans la région B les postes de travail nécessaires, soit en y construisant des entreprises étatiques, \*) soit en y attirant des entreprises privées d'autres régions (ou d'autres pays).

Dans les deux cas, la Communauté devra financer les travaux nécessaires pour compenser les handicaps fondamentaux que comporte la région B. Ceci sera relativement facile (bien que coûteux) lorsque lesdits handicaps sont d'ordre physique ; nous avons mentionné plus haut le caractère de plus en plus volontariste des décisions de localisation des industries. Toujours est-il que les travaux en question représentent un sacrifice sur l'autel de la solidarité aussi longtemps que d'autres sites sont disponibles sans investissements préalables.

Le problème est plus compliqué lorsque le handicap est d'ordre humain :

- Lorsque le problème consiste dans une mauvaise structure de la pyramide d'âge, il est quasi insoluble \*\*).

- Lorsqu'il s'agit du bas niveau de formation générale et professionnelle de la population, un grand effort d'instruction s'impose, mais qui ne résoudra le problème qu'après 1 à 2 générations \*\*\*).

Afin de permettre aux nouvelles entreprises de travailler (et, donc, de donner du travail aux chômeurs), l'entreprise devra apporter, en plus des installations, les cadres moyens et supérieurs.

Le souci d'éviter tout déplacement aux ouvriers non spécialisés entraîne donc une migration en sens contraire ; cette migration ne pose, il est vrai, que peu de problèmes sociaux, les spécialistes, techniciens et cadres administratifs se faisant largement rémunérer leur "exil".

.../...

\* ) qui, en plus de leur effet immédiat sur le marché de l'emploi, devront jouer le rôle de pôles de développement.

\*\* ) Voilà pourquoi une politique délibérée d'émigration, tout en allégeant sensiblement le problème de chômage dans l'immédiat, risque de le rendre insoluble à moyen terme, les hommes à l'âge actif émigrant, laissant au pays les femmes, les personnes âgées, les enfants et les non-adaptés.

\*\*\*) Encore est-il que la seule formation scolaire, tout en étant une prémisses, est à elle seule inefficace : Une formation pratique est difficile, sinon impossible en dehors d'un cadre économique adéquat (c'est-à-dire évolué).

Par contre, ce phénomène renchérrira sensiblement l'exploitation. De plus, il sera parfois difficile, voire impossible d'obtenir le déplacement d'une équipe de cadres suffisante (tant en quantité qu'en qualité), ce qui nuira évidemment encore à la rentabilité de l'exploitation \*).

Aussi peut-on démontrer aisément que d'un point de vue strictement économique - c'est-à-dire abstraction faite des considérations sociales relatives à l'émigration de travailleurs non spécialisés - il est préférable de former les travailleurs sur le tas, dans un milieu bien établi, plutôt que de bâtir de toutes pièces un milieu industriel autour d'une main-d'oeuvre en chômage.

- Enfin, lorsque le fond du problème est constitué par le milieu même (traditions, mentalités, structure sociale et politique), seul le contact avec un monde plus évolué (économiquement \*\*) pourra accélérer la solution, car la formation des esprits par l'enseignement est un processus très lent, sinon totalement inefficace.

Ici, une migration - si possible dans les deux sens - s'impose.

.../...

- 
- \* ) Le problème de l'encadrement résoud le paradoxe apparent suivant : Le programme de développement de certaines régions (Mezzogiorno, Sud-Ouest) n'a pas jusqu'ici trouvé, auprès des entreprises privées, le succès espéré, ces dernières jugeant insuffisante la productivité de la main-d'oeuvre locale. Or, ces mêmes entreprises utilisent massivement, et avec succès, cette même main-d'oeuvre à l'étranger : C'est que là, cette main-d'oeuvre trouve un cadre établi, dans lequel elle peut, dès l'abord, travailler utilement. En plus, elle libère des travailleurs indigènes, mieux formés, qui pourront désormais remplir des tâches plus compliquées. Enfin, les travailleurs "importés" trouvent un milieu de travail équilibré, organisé dans lequel leur formation se fait harmonieusement et sans frais, ni pour l'entreprise ni pour la communauté. Ainsi, après un certain temps, ils seront eux-mêmes mûrs pour des emplois supérieurs ; les nouveaux arrivés les libéreront. C'est ainsi qu'au Luxembourg notamment on distingue clairement les "générations" successives de travailleurs immigrés. Les générations évoluées de travailleurs émigrés pourront et devront d'ailleurs constituer un réservoir intéressant pour les industries nouvelles s'établissant dans le pays d'origine de ces émigrés : Lorsque et dans la mesure où les travailleurs formés à l'étranger rentrent dans leur pays (ou dans leur région) d'origine, le pays d'émigration accomplira un travail de formation intéressant pour les deux impliqués ; la Communauté devra stimuler par tous les moyens de tels échanges.
  - \*\* ) Le terme de "non évolué", n'a donc pas, ici, de contenu culturel : la société hindoue pourra être plus évoluée (dans le sens général) que la société japonaise, et le Français moyen ne le cède certes point, sur ce plan, à l'Américain moyen ...

4° Nous arrêterons ici nos considérations quant à la nature des problèmes que pose une politique de l'emploi. Nous nous rendons parfaitement compte, d'ailleurs, du caractère, non seulement fragmentaire, mais surtout trop peu nuancé de ces quelques remarques. Dans la pratique, en effet, tous les aspects décrits sont mêlés et s'influencent mutuellement :

C'est ainsi qu'il est souvent difficile de séparer les aspects à court terme (conjoncture), à moyen terme (mutations) et à long terme (structure) du problème de l'emploi.

Les deux derniers aspects notamment sont intimement mêlés, un chômage provoqué par l'évolution technologique et économique en général risquant de devenir structurel en l'absence de mesures énergiques.

De même, il est difficile de distinguer d'emblée si le sous-développement d'une région est dû à des inégalités naturelles (voir 3b) ou à un processus économique cumulatif et "explosif" inhérent à l'économie libérale (voir 3a). De toute façon, ce dernier processus viendra renforcer les inégalités primaires.

Enfin, il est évident que les options possibles en matière de chômage structurel dû à des handicaps naturels constituent une simplification abusive : Dans la pratique et selon les cas précis, toutes les combinaisons sont possibles.

Avant de finir, nous tâcherons, dans une deuxième partie, d'esquisser, l'attitude qu'ont prise, à l'égard des trois formes fondamentales de chômage, les deux niveaux de pouvoirs impliqués, c'est-à-dire les autorités nationales et la Commission de la CEE.

Nous suivrons dans cette analyse le même ordre que celui respecté jusqu'ici et qui, pour paraître illogique, résulte de la lecture du Traité de Rome.

5° Etant donné le rapide progrès technologique, le processus de croissance s'accompagne de mutations économiques qui, nous l'avons vu sous (1), exigent des adaptations socialement douloureuses.

Ledit progrès entraîne notamment des concentrations industrielles telles que, bientôt, les seules entreprises à taille mondiale seront assurées de survivre. C'est d'ailleurs largement ce phénomène quantitatif qui a amené les nations européennes (et autres) à se grouper dans des espaces économiques plus grands. Et même au-delà de ces frontières élargies, les échanges se développent : Le monde connaîtra-t-il enfin l'efficacité maximale, grâce à une spécialisation à l'échelle continentale ? .../...

La théorie du commerce international en vigueur se base toujours sur la thèse des avantages comparatifs de Ricardo ; or, tout en prônant officiellement le principe de la spécialisation internationale, les gouvernements occidentaux - y compris ceux de la CEE - tâchent désespérément, pour des raisons sociales, d'éviter la disparition des branches "malades". Or, une telle disparition est indispensable et pour permettre aux industries du (des) pays le (s) plus efficace (s) de disposer du marché et pour libérer, dans un pays donné, les facteurs de production dans les branches déficientes au profit des branches progressistes.

Mais cette libération engendrant, dans l'immédiat, les difficultés sociales énumérées sous (1), les gouvernements s'opposent au processus, sacrifiant la croissance optimale en faveur de la stabilité de l'emploi à court terme.

En ce qui concerne les gouvernements (tant dans la CEE qu'ailleurs), il serait donc injuste de vouloir leur réclamer plus d'égards à l'emploi :

Dans le choix entre l'objectif économique et le but social, ce dernier a toujours primé, la stabilité de l'emploi ayant un poids politique auquel les gouvernements démocratiques ne résistent pas \*).

Au contraire, il conviendrait de rappeler aux gouvernements nationaux que la politique de l'emploi nationale doit

- a) s'inscrire dans une politique économique générale dont elle constitue un aspect - entre autres ;
- b) être compatible avec la politique des partenaires \*\*) et avec une spécialisation internationale \*\*\*).

L'action des instances communautaires nous semble plus équilibrée : Si nous sommes d'accord avec le mémorandum du gouvernement italien lorsqu'il constate les graves déséquilibres structurels existant dans la Communauté, nous devons nous dissocier de ses attaques contre la Communauté dont "l'attitude consiste, d'une part, à définir des orientations en matière de politique économique dont la conséquence inévitable est de renforcer les déséquilibres existants et, d'autre part, à adopter des correctifs ..." \*\*\*\*).

.../...

- \* ) Rappelons à cet égard les difficultés structurelles dues aux mutations économiques) que connaît la Lorraine depuis quelques années et leur écho politique.
- \*\* ) surtout au sein d'une union économique, mais même en dehors d'un tel ensemble.
- \*\*\* ) dans la mesure où des aspects extra-économiques (sécurité économique et militaire) admettent une telle spécialisation ...
- \*\*\*\*) page 6, dernier alinéa.

Cette attitude reflète le désir de trouver le juste milieu entre les pôles économique et social, d'éviter les souffrances à court terme sans sacrifier le progrès à long terme.

Il est d'ailleurs caractéristique que c'est la Haute Autorité de la CECA - dont le statut était plus indépendant politiquement que ne l'est celui de la Commission - qui prit le plus résolument des "mesures renforçant les déséquilibres", doublées de correctifs sociaux.

Cette politique communautaire explique aussi que - comme le relève amèrement le mémorandum \*) - "les problèmes des mineurs et des sidérurgistes et ceux de l'Italie du Sud n'ont pas retenu l'attention (de la Commission) au même degré".

Il s'agit ici de problèmes qui sont (partiellement, voire largement) nés de la politique communautaire. Il est naturel que, comme le veut l'article 1382 du Code Civil français, \*\*) les autorités communautaires se soient attribué en la matière une responsabilité directe.

Si nous sommes donc d'accord de demander que ce premier aspect de l'emploi (mutations économiques) fasse l'objet d'une politique active et, surtout coordonnée au sein de la CEE, nous pensons que la Commission n'a guère à recevoir, à ce sujet, de leçons des gouvernements nationaux :

Le plan Mansholt - qui, certes, causerait des souffrances sociales (tout en les "corrigeant") - est préférable, à nos yeux, à la politique agricole actuelle de la Communauté, héritée des gouvernements nationaux - qui, à leur tour, l'avaient reprise du gouvernement américain qui, dès les années 1920, intériorisa le principe de la parité de revenu sans parité de productivité.

6° Il en est peu près de même en matière de chômage conjoncturel : C'est l'obsession du plein emploi qui est largement responsable de l'inflation "rampante" qui mine les économies européennes : le plus farouche programme de stabilité gouvernementale ne résiste pas au défilé de 200 chômeurs.

.../...

\* ) page 3, dernier alinéa.

\*\* ) "Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer".

Ici encore, le compromis entre l'optimum économique et l'optimum social est invariablement faussé, par des considérations de politique électorale, au profit du dernier nommé : "Plutôt que d'assurer une vigoureuse stabilité monétaire et économique, au prix d'un certain chômage, tous les gouvernements occidentaux préfèrent un plein emploi absolu, même au prix d'un certain degré d'inflation.

L'option, d'ailleurs, nous semble parfaitement valable. Encore faut-il voir quel est ce "certain degré" d'inflation.

Or, nous constatons que si, dans la plupart des pays occidentaux, le plein emploi est ainsi assuré, le degré d'inflation qu'il implique varie assez fortement d'un pays à l'autre. La "courbe de Phillips" est donc fondamentalement différente pour chacun de ces pays.

Il convient de rappeler ici que, comme le relève récemment Sauvy \*), le chômage est essentiellement un effet d'inadaptation. En créant un climat de surchauffe, un gouvernement peut évidemment essayer de résorber la dernière trace de chômage. Mais plus il existe d'inadaptés aux mécanismes économiques modernes, et plus élevé sera le degré de surchauffe nécessaire pour les incorporer au processus de production.

On peut soutenir que lorsque, apparemment, une économie a besoin d'un haut degré d'inflation pour assurer son plein emploi, elle comporte trop de secteurs (ou d'individus) non adaptés ; supprimer artificiellement ce chômage structurel par une surchauffe économique permanente n'est qu'une façon de leurrer l'opinion publique - et soi-même.

Une action en profondeur s'impose, qui change les paramètres de l'équation de Phillips de telle façon que le plein emploi - ou, mieux, un niveau d'emploi satisfaisant - soit compatible avec la stabilité monétaire - ou, mieux, avec un taux d'inflation jugé supportable.

.../...

---

\*) A. Sauvy, "Trop de Jeunes", Le Monde 24 mai 1972 :

"Dans un pays industriel, le chômage n'est pas, comme le suggère puis-  
samment l'apparence, un phénomène quantitatif ... Au diagnostic offi-  
ciel : "Par malheur, la production n'augmente pas suffisamment pour  
"employer toute la population disponible", il faut opposer l'inverse :  
"C'est en raison des rigidités et des non-adaptations (génératrices de  
"chômage) que la production ne peut augmenter davantage"."

Une telle action en profondeur prendra évidemment du temps ; en attendant son succès, un certain degré de chômage - caché actuellement par la surchauffe permanente - apparaîtra dans certains pays.

Nous retrouverons le fil de notre exposé en concluant qu'il serait faux d'exiger de la Commission une politique de plein emploi à court terme qui renforce l'action des autorités nationales.

Au contraire, il appartiendra à la Commission de la CEE de rappeler à ces dernières que le triangle magique (voir 2), comme tout triangle, a plusieurs sommets, le plein emploi n'en étant qu'un.

En fait, la Commission, dans le passé, a souvent tâché de jouer son rôle de modérateur en recommandant à certains pays membres un cours moins inflationniste. Mais ce rôle sera substantiellement renforcé au fur et à mesure que - et dans la mesure où - se réalisera le plan Werner.

Il va de soi qu'au stade final de l'union économique et monétaire, les différents gouvernements nationaux n'auront plus la possibilité de plâtrer des déséquilibres structurels par une politique monétaire visant le plein emploi à tout prix.

Mais même avant d'aboutir à ce stade final, les pays membres se verront devenir - à travers les mécanismes de consultation, de l'assistance mutuelle automatique, des cours fixes - de plus en plus solidaires en matière de politique conjoncturelle.

Or, nous pensons qu'une politique conjoncturelle - c'est-à-dire monétaire et budgétaire - harmonisée dans la Communauté fera apparaître bien des déséquilibres structurels qui appellent une politique de l'emploi énergique de la part et de la Commission de la CEE et des gouvernements nationaux.

7° Ceci nous amène donc au chômage structurel : Malgré la politique de plein emploi à outrance menée par les gouvernements nationaux, il subsiste dans la CEE des poches de sous-emploi séculaire.

Alors que ces gouvernements ont réussi à résorber - plus ou moins artificiellement et, souvent, contre les exigences d'une croissance harmonieuse à long terme - le chômage dû aux mutations économiques et technologiques ainsi qu'aux mouvements conjoncturels, ils n'ont pas - ou très imparfaitement - réussi dans leurs efforts de réduire le chômage apparent ou/et latent existant dans certaines régions dites "attardées". Les raisons sont essentiellement au nombre de trois :

.../...

- (a) Ces déséquilibres étant structurels, la solution consiste dans l'amélioration ou dans la création des infrastructures physique et/ou humaine nécessaires. Aussi les sommes engagées sont-elles énormes. Les ressources budgétaires étant nécessairement limitées, les gouvernements n'étaient pas à même de réaliser les actions massives nécessaires pour compenser les handicaps économiques existant dans certaines régions.
- b) Dans la mesure où ces handicaps sont dus, non à un malencontreux développement économique, mais à des désavantages intrinsèques, nous avons vu (voir 3b) que l'action des autorités est sociale plutôt qu'économique et s'inscrit dans le cadre de la solidarité nationale. Or, étant donné l'importance des dépenses nécessaires, il est difficile d'obtenir durablement \*) un élan de solidarité collective suffisant ; la volonté politique fait donc défaut.
- (c) Mais même lorsqu'il s'agit essentiellement de vaincre des handicaps initiaux existant dans certaines régions, le processus de développement, une fois la vitesse de croisière atteinte, continuant par sa dynamique propre, les gouvernements nationaux ont parfois manqué de volonté politique :

Les moyens budgétaires étant limités, les gouvernements ont souvent préféré de porter leurs efforts sur des secteurs ou des régions où leurs mesures

.../...

\* ) L'importance des sommes en jeu se double ici de la longue période de réaction envisagée : La reconstruction de l'économie allemande fut certes une oeuvre gigantesque qui ne fut rendue possible que grâce à un effort de solidarité national ("Lastenausgleich" - péréquation des charges) et international (Plan Marshall notamment) sans précédent. Mais cet élan de solidarité eut un effet presque immédiat, vu notamment l'existence d'une infrastructure humaine parfaite tant au point de vue de la formation (générale et professionnelle) qu'à celui des structures sociales (milieux industriel et urbain) et idéologiques. Il en est autrement dans certaines régions attardées de la Communauté : Les structures sociales ne changeant que lentement, l'aide économique risque d'y être maintenue longtemps, c'est-à-dire pendant des espaces de temps dépassant la période habituelle des prévisions industrielles en matière d'investissement (10-20 ans) D'ailleurs, les entreprises du secteur privé s'y sont guère trompées. Alors que les mesures d'incitation à l'investissement ont un effet immédiat dans certaines régions, elles sont absolument inefficaces dans d'autres, tant en ce qui concerne les investisseurs nationaux que les entreprises étrangères.

-- avaient un effet quantitatif maximum par rapport au revenu national ;

- produisaient leurs effets le plus rapidement \*).

Le dernier aspect, notamment est primordial dans le chef de gouvernements démocratiquement élus, pour une période déterminée (assez courte) et qui visent des succès se réalisant visiblement pendant leur mandat.

Il va de soi que ces critères politiques coïncident rarement avec ceux régissant l'action optimale en matière de politique structurelle.

Nous constatons qu'alors que les instances communautaires étaient appelées à freiner l'excès de zèle montré par les gouvernements nationaux en matière de politique de plein emploi à court et à moyen termes, il existe ici une véritable carence de la part des autorités nationales que l'autorité communautaire devrait essayer de combler et qui est de nature à la fois économique (manque de moyens financiers) et politique (absence de volonté, manque de popularité des mesures).

Comment pouvons-nous imaginer l'action de la Communauté en matière de politique structurelle de l'emploi ?

Pour ce qui est des moyens, on pourra avancer que seule la Communauté peut mobiliser les capitaux nécessaires pour obtenir un résultat rapide. Or, l'analyse des déséquilibres existants a montré qu'il faut distinguer

1° le cas du déséquilibre fondamental dû à un manque d'infrastructure humaine notamment ;

S'il est équitable d'exiger que la Communauté européenne dans son ensemble participe au coût de cette action à caractère essentiellement social (voir 3b - 3°), il serait illusoire de vouloir s'attendre, de la part des différents pays membres de la CEE, à un degré de solidarité qui n'existe pas actuellement - l'histoire récente l'a montré - sur le plan national.

.../...

---

\*) Ceci explique que des aides à l'investissement considérables sont souvent accordées pour des régions offrant au départ des conditions économiques absolument favorables.

Mais surtout et quels que soient les efforts consentis par les organes communautaires, il serait complètement faux de s'attendre à des résultats rapides en la matière et, donc de reprocher aux partenaires et à la Commission que, malgré l'existence du marché commun, de graves déséquilibres persistent.

Etant donné l'importance, mais surtout la nature de certains déséquilibres, ils subsisteront encore pendant un temps assez long.

Il sera donc indispensable qu'en plus de celles s'attaquant à la base de ces déséquilibres, la Communauté prenne des mesures adoucissant les conditions sociales et améliorant les résultats économiques pendant la (longue) période d'adaptation ;

2° le cas du déséquilibre structurel dû à un développement économique peu harmonieux ;

Ici il s'agit simplement (voir 3a) d'appliquer des correctifs à un processus économique vicié, dans l'intérêt économique de toute la Communauté. Les fonds engagés par la Communauté trouvent donc une justification économique directe.

Mais surtout, la Commission devra veiller à ce que les fonds investis dans le cadre du plan de développement structurel - tant par les instances communautaires que par les gouvernements nationaux - servent effectivement la politique de l'emploi \*).

Aussi ces aides - tant à charge de la Communauté qu'à celle des budgets nationaux - ne devraient - elles être accordées qu'avec l'autorisation de la Commission et selon un plan établi ou ratifié par elle, afin de

- supprimer la concurrence que se livrent les gouvernements en matière d'incitation à l'investissement ;
- protéger les gouvernements de leur propre faiblesse (tentation d'une politique de facilité).

En dehors du plan communautaire, toute mesure d'encouragement, directe ou indirecte, devrait être interdite, au nom de la neutralité concurrentielle.

.../...

---

\*) et ne recherchent pas seulement des succès faciles et rapides, mais spectaculaires (voir (c) ci-dessus).

8° En guise de conclusion à ces réflexions suscitées par le mémorandum du gouvernement italien sur la politique de l'emploi dans la Communauté, nous les résumerons comme suit :

Alors que la politique économique est une, les causes de chômage sont multiples.

Or, les données statistiques - que ledit mémorandum cite en abondance - ne disent rien quant à ces causes. Aussi serait-il inconsideré de prendre, sur la base de tels chiffres, des actions qui risquent de couvrir le mal en surface sans s'attaquer à la base.

La Communauté ne devra pas tomber, en matière de politique structurelle, dans les erreurs commises par certains gouvernements en matière de politique d'emploi à court et à moyen terme, erreurs que la Commission elle-même a souvent dénoncées.

Il serait prétentieux de vouloir dégager, des quelques remarques ci-dessus, parfois décousues et toujours personnelles, un programme cohérent pour une politique de l'emploi dans la Communauté.

Toujours est-il qu'il nous semble qu'il devrait respecter les grandes lignes suivantes :

(a) Il faudra dresser une carte des déséquilibres existant en matière d'emploi sur le territoire de la Communauté. Ces déséquilibres devront être classés selon leur nature.

Une telle classification n'est certes pas facile. Mais l'expérience nationale du passé - c'est-à-dire le succès ou l'insuccès des différentes mesures prises par les gouvernements - fournira des indications précieuses.

(b) Il conviendra d'ajouter à ces déséquilibres existant sur les marchés de l'emploi ceux qui ne manqueront pas d'éclater lorsque la réalisation progressive de l'union économique et monétaire ne permettra plus aux gouvernements nationaux de retarder artificiellement les mutations économiques inévitables ni de maintenir un plein emploi trompeur par une politique systématique de surchauffe \*).

.../...

---

\*) à moins que cette politique ne s'impose en tant que politique communautaire ...

Mais la réalisation du plan Werner n'est qu'un aspect. Il faudra tenir compte également des répercussions, sur le niveau de l'emploi, des options à prendre par la Communauté sur les plans agricoles (plan Mansholt), énergétique (politique charbonnière) etc.

Les hypothèses ainsi élaborées viendront compléter l'inventaire dressé sous (a).

- (c) On dressera ensuite une nouvelle carte de la Communauté, qui tiendra compte des véritables potentiels économiques.

Connaissant ainsi l'objectif à atteindre d'une part, les déséquilibres existants (à l'état flagrant ou latent) d'autre part, on pourra établir une politique structurelle, échelonnée dans le temps afin de tenir compte de la nature des différents déséquilibres.

- (d) Cette politique devra s'inspirer des principes suivants : Comme nous l'avons vu, des différences de structure entre pays d'un même bloc économique entraînent facilement des propensions à l'inflation divergentes qui, périodiquement, provoquent des ajustements monétaires. L'histoire récente des crises monétaires est éloquent à ce sujet.

Dans une union monétaire, de tels ajustements sont rendus impossibles. Aussi les difficultés structurelles sont-elles normalement éliminées, progressivement, par la mobilité des facteurs de production, capital et main-d'oeuvre, comme cela est le cas dans le cadre d'une économie nationale.

Nous connaissons tous ces migrations à l'intérieur d'une économie nationale. Or, les différences structurelles étant nécessairement plus larges dans un ensemble économique de la taille de la CEE, l'importance quantitative des migrations risque de s'accroître à la suite de la formation de l'union monétaire.

Il est dès lors équitable (voir (5)) que l'autorité qui impose la discipline monétaire intervienne aussi pour corriger l'effet économique et social qu'entraîne cette discipline. Elle contribuera dès lors à financer et à organiser les transferts des facteurs de production dans les meilleures conditions :

.../...

La circulation des capitaux est stimulée par des avantages divers (subsides, travaux d'infrastructure gratuits) et, surtout, canalisée dans des voies correspondant aux lignes directrices du plan de développement à long terme, alors que les mécanismes de l'économie libérale tendent, nous l'avons vu, à l'en éloigner (1°).

Mais il faut aussi créer, dans les zones d'émigration autant que dans les zones d'immigration, les conditions optimales de mobilité des travailleurs : Dans les zones d'immigration, cette politique implique la création du cadre matériel (logements, écoles) et légal (égalité des traitements, sécurité sociale) offrant aux travailleurs des conditions dignes de notre société de bien-être. Dans les zones d'émigration, elle présuppose une formation générale et professionnelle permettant aux émigrants d'affronter les difficultés de la vie à l'étranger avec un maximum d'atouts (2°).

La Communauté devra donc, en toute équité, contribuer à la réalisation d'investissements directement liés à la production (1°) et que nous qualifierons (2°) que nous appellerons "sociaux".

Il va de soi que la rentabilité des premiers est plus ou moins immédiate alors que celle des seconds n'apparaît qu'implicitement et dans le long terme. Dans la période courte et moyenne, ces derniers pourront apparaître comme des "sacrifices" sur l'autel de la solidarité communautaire.

Il se dégage de ces principes que

- les mesures visant à améliorer l'emploi dans toutes les régions de la Communauté ne pourront pas toutes avoir des effets concrets et tangibles dans un avenir immédiat ;
- la politique de l'emploi ne pourra se limiter à "pomper" dans les régions à chômage structurel des investissements industriels de façon à résorber le dernier travailleur ;
- la politique de l'emploi n'aboutira pas nécessairement, même à long terme, à la suppression totale des migrations de main-d'oeuvre, Si, dans une optique humanitaire, l'on peut regretter ces migrations et souhaiter que seuls circulent les capitaux, une telle attitude ignorerait la réalité économique :

Les structures économiques et sociales étant en perpétuel mouvement, l'on ne saurait espérer pouvoir établir, une fois pour toutes, une structure qui réaliserait, dans la Communauté, une concordance totale et immuable des potentiels humain et économique pour chaque région. Dans un espace économique vraiment intégré, une certaine mobilité des deux facteurs de production est d'ailleurs souhaitable et propice - et socialement acceptable, à condition que les déplacements du facteur humain se fassent dans les meilleures conditions.

- (e) Lorsqu'on aura dégagé ainsi les grandes lignes de la stratégie à long terme, on élaborera les politiques secondaires visant à éviter les chocs et les ruptures : C'est ainsi qu'il faudra mettre sur pied une politique sociale visant à améliorer le sort des populations engagées dans un processus fondamental de restructuration.

Tout le monde étant d'accord pour affirmer qu'en principe la circulation du facteur capital est préférable à la circulation du facteur main-d'oeuvre \*), toute la politique de migration des travailleurs s'inscrit dans ce cadre.

Nous nous rendons parfaitement compte des imperfections d'un tel plan d'ensemble, d'autant plus que son élaboration ne doit pas indûment retarder l'action concrète.

Toujours est-il que l'existence d'un plan est indispensable si on veut éviter que

- au niveau communautaire aussi bien que par les gouvernements nationaux - tous les instruments d'une politique de l'emploi ne soient employés pêle - mêle et que
- l'on permette l'immigration massive vers une région qui, demain, sera considérée
  - comme zone congestionnée (voir 3a)
  - comme zone de sous-emploi (voir 6)
- l'on implante, à charge des deniers publics, des industries dans des régions qui, manifestement, ne sont pas mûres pour les accueillir, causant de la sorte une perte économique à la Communauté.

.../...

---

\*) l'homme étant la fin, le capital (c.à.d. la matière) étant le moyen.

Même si un tel plan prend un certain temps, il aura l'avantage

- de fournir une base rationnelle aux sacrifices éventuels demandés aux partenaires ;
- de libérer les gouvernements nationaux de certaines pressions politiques intérieures, particulièrement fortes en matière de développement régional \*) ;
- d'éliminer la course régionale au développement à l'intérieur de la CEE ;
- de lier les gouvernements nationaux successifs.

---

\*) voir l'exemple Metz-Nancy en France p. ex.

Annexe n° 6 - Contribution de M. le Professeur TINBERGEN

1. Réflexions générales

Comme il a été formulé à juste titre par la Commission, la Communauté a besoin d'une politique commune de l'emploi. Il s'agit de formuler quelques critères à satisfaire par une telle politique et les mesures additionnelles nécessaires.

Un aspect fondamental d'une politique de l'emploi est son caractère à la fois social et économique. C'est dire qu'en poursuivant des buts sociaux, il ne faut pas oublier les conditions économiques qui doivent être remplies. Nous y reviendrons plus tard.

Un autre aspect naturel est constitué par la distinction entre ce qui peut être fait à courte échéance et les choses qui exigent un certain laps de temps. Parmi les buts à court terme il faut compter l'élimination du chômage, même si seulement par des mesures temporaires ; parmi les buts à long terme il y a l'utilisation optimale de la main-d'oeuvre, qui exige des mesures dont l'effet ne peut se produire qu'après quelques années.

Une politique de l'emploi doit être un élément important de chaque régime moderne d'intégration. Mais l'intégration ne peut pas signifier une unification complète des régimes des différents pays de la Communauté. Pour une période de plusieurs années, le fait se maintiendra des différences de productivité entre les différentes régions, surtout quand le Danemark et la Norvège, avec leur productivité plus élevée que celle de l'Allemagne, de la France et de la Grande-Bretagne, joindront le Marché Commun. Cette différence de productivité doit se traduire par une composition différente des industries des différentes régions et par des différences de salaires. Ces différences ne pourront se changer que pas à pas, comme suite d'une formation additionnelle, pas seulement de capitaux physiques mais aussi de capitaux humains ; formation qui prend du temps. Un régime social uniforme ne pourra être qu'un régime uniforme relatif ; il ne sera pas possible, par exemple, d'égaliser les bénéfices sociaux absolus, mais il est concevable de les égaliser en pourcentage des salaires régionaux.

La politique régionale ne peut pas être basée sur la théorie traditionnelle de la libre concurrence. Le marché du capital et celui de la main-d'oeuvre n'opèrent pas efficacement du point de vue social. La cause principale en est que certains effets externes de la création de nouvelles entreprises et de l'expansion d'entreprises déjà existantes ne se reflètent pas dans les coûts privés, bien qu'ils entraînent des coûts sociaux. Comme exemple, mentionnons les coûts d'infrastructure tels les coûts des investissements en tunnels et, plus généralement, l'appareil des transports urbains. Certains de ces coûts, et d'autres encore, ne sont pas payés par les entreprises qui les causent, c'est-à-dire qui profitent de l'infrastructure urbaine. C'est là, l'une des raisons de la croissance excessive de certaines régions autour des grandes villes, accompagnée d'un sous-développement des régions en périphérie. Au surplus, l'existence, avant la création du Marché Commun, de régions près des frontières nationales étant due à la présence de ces frontières mêmes, a freiné le développement de ces régions. La disparition des frontières nationales économiques rendra possible un développement unifié de telles régions des deux côtés, souvent de nature comparable. C'est ainsi que la région de Twente aux Pays-Bas et de la Westphalie en Allemagne, ou la région du Nord de la France et celle de Tournai en Belgique, ont obtenu la possibilité de se développer ensemble.

De point de vue social - contraire à celui de caractère privé - une politique régionale qui cherche à corriger la situation de surdéveloppement d'une part, et de sous-développement d'autre part, ne représente pas une politique artificielle du point de vue économique ; elle cherche à rétablir le vrai équilibre entre le développement des différentes régions.

Une difficulté de l'élaboration concrète de cette politique est constituée par un manque de connaissances chiffrées sur le niveau de la différence entre les coûts sociaux et les coûts privés. Il faudra donc recueillir de l'information sur cette différence, d'abord de nature grossière, seulement, progressivement de nature plus raffinée.

## 2. Une politique à court terme de l'emploi

Bien que les salaires et les bénéfices sociaux ne pourront s'égaliser que progressivement, l'élimination du chômage représente un but qu'il faut et qu'on peut réaliser dans un délai plus court. L'urgence en est claire pour des raisons sociales aussi bien qu'économiques. En effet, le chômage d'une partie de la main-d'oeuvre représente un gaspillage de facteurs productifs, c'est-à-dire que le produit national (ou plutôt communautaire de la CEE) est inférieur à ce qui serait possible.

Il nous semble qu'une série de mesures peuvent être prises quasi immédiatement et nous avons tenté d'en dresser une liste, avec quelques commentaires explicatifs.

(a) Admettre, dans les pays de la Communauté, des ouvriers italiens avant que les contingents d'autres nationalités soient augmentés. Bien qu'une telle mesure semble naturelle une fois la Communauté en existence, elle connaît - elle aussi - ses limitations. Il dépend de la qualité de la main-d'oeuvre disponible et de la main-d'oeuvre demandée si l'offre italienne peut être placée ou non dans d'autres pays de la CEE.

(b) Augmenter les contributions de la Communauté à l'Italie pour les investissements d'infrastructure au Mezzogiorno. Cette suggestion semble être la plus naturelle dans les circonstances actuelles où le déséquilibre, à cause des effets externes, continue à exister.

(c) Du moment où ce déséquilibre a cessé d'exister, il faudra donner priorité aux mouvements de main-d'oeuvre comparés aux mouvements des capitaux. Il y a des régions défavorisées par la nature ou leur situation et il ne faut pas les développer d'une façon artificielle. Si, pour des raisons psychologiques, on veut tout de même développer l'une ou l'autre région de ce type, il est désirable qu'on estime les coûts, en termes de produit national, d'une telle opération, afin de bien savoir le bilan des avantages et des désavantages.

(d) Les industries à créer dans les régions de chômage doivent être des industries à capitalisation plus faible, afin que plus d'emploi soit créé par unité de capital. Il est désirable que plus d'information

chiffrée soit recueillie et utilisée lors de la planification du développement régional.

(e) Par conséquent il est douteux si les calculs donnés à la page 20 du Mémoire de la Commission sont corrects. Le montant d'investissement en infrastructure pour l'Italie pourrait être trop élevé, parce que les différences de taux de capitalisation entre les pays n'ont pas été utilisées complètement dans ces calculs. Au lieu de prendre, pour la France, l'Italie et la Belgique, les chiffres caractéristiques pour ces pays, on a utilisé des moyennes pour la CEE.

(f) L'expansion de l'enseignement technique dans les régions défavorisées doit être poussée. Cet enseignement peut préparer certains groupes de la population pour des tâches futures dans l'industrie ; afin de réussir, l'enseignement devra être planifié en concordance avec une planification tout au moins indicative des industries appropriées. Tout enseignement, en même temps, fait une contribution à une distribution moins inégale des revenus : il diminue l'offre de main-d'oeuvre non qualifiée et, par conséquent, améliore sa position au marché du travail. A courte échéance, l'enseignement prolongé réduit l'offre totale de main-d'oeuvre ; à long terme, il change la composition de l'offre et peut contribuer à un nouvel équilibre plus égalitaire des revenus.

### 3. Les problèmes à long terme

Afin de planifier mieux le développement des régions défavorisées de la Communauté, il faudra spécifier la distribution optimale des différentes industries parmi toutes les régions, et même pour le monde entier. Nos connaissances sur ce sujet sont insuffisantes et exigent des études plus poussées. Il est désirable de connaître, avec plus de détail, la combinaison des facteurs de production (capital physique et humain, main-d'oeuvre pure) nécessaire pour chaque activité économique. En général, les données statistiques ne sont disponibles que pour deux cents secteurs, tandis que les nuances du processus de production réel exigeraient la connaissance pour un nombre beaucoup plus grand d'activités. Surtout la décomposition verticale des processus et le degré de capitalisation de chacun des éléments successifs pourraient être déplacés afin d'arriver à des prix de revient minima de produits industriels composés.

En dernier lieu l'enseignement, et surtout l'enseignement professionnel, devra être orienté sur le développement optimal des industries à créer.

Une partie de la solution du problème italien (et, du reste, aussi du problème néerlandais) consiste en une réduction de l'augmentation de la population. Plus élevé le taux d'augmentation de celle-ci, plus difficile sera la hausse désirable du salaire moyen du Mezzogiorno. L'excédent naturel démographique met un fardeau lourd sur le marché de la main-d'oeuvre non qualifiée. En réduisant la taille moyenne de la famille, le même revenu par personne productive implique un revenu plus élevé par consommateur. Aux Pays-Bas c'est un phénomène qui a contribué fortement à une distribution plus égalitaire comparée à la situation il y a trente-cinq années.

Le problème de la distribution géographique des activités a obtenu une nouvelle dimension à cause du phénomène de la pollution. Ce phénomène rendra désirable une dispersion des activités polluantes afin de diminuer la pollution aux centres industrialisés.

#### 4. Quelques remarques additionnelles sur le programme de travail du collège d'experts

Un comité ne peut pas produire un plan détaillé du développement des régions européennes. Un tel travail ne peut être fait que par un bureau permanent. Un comité d'experts ne peut que discuter les principes généraux et le travail fait par des bureaux. Il me semble donc que les sessions futures du comité devront, le plus possible, s'unifier sur ces principes et juger les chiffres produits.

Annexe n° 7 contribution de Mr. le Professeur J. VINCENS

NOTES SUR UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE L'EMPLOI

1. Pour construire une politique de l'emploi européenne, il faut partir d'une réflexion sur les politiques de l'emploi nationales, en préciser les objectifs, le sens, les moyens, en apprécier les résultats. Il faut ensuite chercher les objectifs spécifiques de la politique européenne et en déterminer les moyens.

Cette politique peut avoir pour objectifs :

- d'exprimer la solidarité des Etats membres les uns envers les autres,
- de compenser les difficultés qui naîtraient dans le domaine de l'emploi de la construction européenne elle-même,
- de renforcer l'efficacité des politiques nationales de l'emploi,
- de permettre à la Communauté de faire face aux problèmes nouveaux que chaque nation aurait des difficultés à résoudre seule.

2. Le contenu d'une politique de l'emploi. On exclut ici la politique de la main-d'oeuvre, c'est-à-dire toutes les interventions qui ont pour but de rendre plus efficace le fonctionnement du marché du travail (services de placement, etc). D'un point de vue plus général la politique de l'emploi d'une nation comprend deux grandes parties, du moins à l'heure actuelle :

- assurer par le travail la participation de tous les nationaux aux résultats de l'activité économique afin de maintenir la cohésion sociale indispensable à la survie du pays,
- assurer la croissance économique (prise ici comme synonyme d'une augmentation du revenu par tête) et pour cela faire en sorte que le facteur travail ne constitue par un goulot d'étranglement capable de freiner ou d'arrêter cette croissance.

.../...

### 3. Le premier objectif des politiques nationales :

Le travail, moyen d'intégration sociale. Cet objectif se dédouble. Il comprend d'abord les exigences du plein emploi. Il recouvre ensuite toutes les actions qui visent à réduire ou à supprimer diverses inégalités ou diverses contraintes de la vie de travail, considérées comme insupportables.

3-1 Difficultés statistiques et conceptuelles. On connaît tous les problèmes que soulève la définition statistique et la mesure du chômage. Le débat n'est pas dénué d'une coloration politique puisque certains veulent faire apparaître un chômage le plus réduit possible en raison du contenu émotionnel du terme. Le seul moyen d'éviter des débats stériles est de construire un système de concepts cohérents qui traduiront la diversité des phénomènes. On retiendra ce qui peut paraître une évidence, que les concepts de chômage ou de sous-emploi se définissent par rapport aux concepts de population active et de population occupée ou d'emplois existants. Pour une large part les incertitudes des phénomènes de chômage reflètent les incertitudes relatives à la population active ou aux emplois.

3-2 Employabilité et droit au travail. Derrière ces discussions sur la définition de la population active, apparaissent les concepts d'employabilité et de droit au travail.

a) L'employabilité est un concept dont le contenu est très lié à une situation sociale donnée, par conséquent historique. Quels sont les individus considérés comme capables d'être intégrés dans un système de division sociale du travail ? Quelles caractéristiques définissent les seuils au-dessous desquels les personnes handicapés ne peuvent pas travailler ? Les réponses sont complexes car le problème n'est pas indépendant de celui de la dévalorisation des qualifications. L'inemployabilité absolue est l'incapacité de tenir un rôle quelconque dans le processus de production. L'inemployabilité "sociale" serait l'incapacité de se procurer par son travail, un revenu permettant l'intégration (minimum vital). L'inemployabilité relative serait l'incapacité d'occuper un emploi analogue à celui que l'on occupait précédemment ou auquel on s'est préparé. On le voit, cette notion est relative.

.../...

Elle influence directement la mesure du chômage car certains voudraient ne compter parmi les chômeurs que les personnes pratiquement inemployables alors que d'autres gardent les définitions plus courantes et assimilent le chômage à la recherche d'un emploi dans des conditions déterminées d'offre de travail.

b) Le droit au travail. Il ne s'agit pas ici de la revendication générale qui sous tend l'objectif de plein emploi, mais de la recherche des limites de l'engagement que prend la société qui veut atteindre le plein emploi. Le problème apparaît avec une particulière netteté lorsqu'on prévoit l'évolution des disponibilités en main-d'oeuvre, notamment pour la main-d'oeuvre féminine.

Lorsqu'on établit des prévisions, il faut estimer l'évolution de ces taux d'activité féminine, généralement en supposant la poursuite de l'évolution. Mais à quel rythme ? Ici apparaît clairement le problème. Si on extrapole simplement l'évolution passée, quelle est la signification du résultat ? Il indique le nombre de personnes (de femmes dans cet exemple) qui seraient censées souhaiter travailler d'ici quelques années et auxquelles l'Etat désire fournir des emplois de façon à assurer le plein emploi.

Mais rien ne prouve qu'un nombre supérieur de femmes, correspondant à une augmentation plus rapide des taux d'activité n'apparaîtra pas sur le marché du travail. La prévision signifie-t-elle, par conséquent que les Pouvoirs Publics s'engagent à fournir du travail (ou plus modestement à mener une politique de plein emploi) jusqu'à concurrence d'un certain taux de participation semblable à celui du passé ? Et quelles mesures dissuasives seront utilisées si les comportements changent et que les taux d'activité s'accroissent trop ?

Du point de vue européen ces réflexions montrent une fois encore le besoin d'une confrontation des attitudes, des définitions, des volontés. Le plein emploi peut ne pas avoir le même sens selon les pays parce que les attitudes à l'égard du travail et des travailleurs sont différentes : cela joue en particulier pour les femmes, les jeunes et les travailleurs handicapés. L'effort de comparaison qui paraît utile ne servirait pas seulement à homogénéiser les statistiques et donc à assainir les discussions. Il permettrait de mieux comprendre les situations diverses et orienterait peut être vers les solutions.

3-3 Les inégalités et les aspirations. Il est banal de dire qu'en plus du plein emploi se trouve posé le problème du meilleur emploi. En se plaçant du côté des travailleurs le meilleur emploi, objectif des efforts individuels, mais aussi des efforts de la collectivité, s'analyse à la fois comme desserrement de certaines contraintes durement ressenties comme élargissement des possibilités de choix et comme réduction de certaines inégalités ;

a) Les contraintes qui paraissent actuellement le plus pesantes sont celles qui tiennent au contenu de certains emplois. La désaffection pour certains types de travail (le fameux problème des OS) que la rigidité des structures de salaires ne peut permettre de vaincre par les moyens des mécanismes de marché, devient un fait général en Europe. Les idées et les positions évoluent très vite dans ce domaine bien que la solution soit encore lointaine. En voyant les choses de haut, on peut s'interroger sur l'existence d'un consensus social en matière d'emplois. Il y a les occupations (jobs) acceptés et acceptables et ceux qui sont refusés à mesure que le niveau de vie s'élève.

b) Les possibilités de choix sont également ressenties comme un des moyens concrets d'améliorer l'emploi. Choix entre les formations et des emplois, caractérisés par leur localisation, leur contenu, leurs débouchés, c'est-à-dire les filières qu'ils ouvrent. En ce sens, le problème des migrations internes est un aspect important de la politique de l'emploi.

Il faut éviter de céder aux déterminismes apparents en confondant les diverses conséquences du changement technologique et social. Il est vrai que les progrès de l'agriculture elle-même réduisent le nombre et le pourcentage des actifs agricoles et que la migration professionnelle acceptée se double d'une migration géographique dans la mesure où l'industrialisation et la "tertiarisation" s'accompagnent d'une concentration urbaine. Mais dans les pays assez peu denses comme la France ou l'Italie, ce mouvement s'accompagne ou plutôt provoque une hétérogénéité de la répartition des hommes et des activités sur le territoire, hétérogénéité qui n'avait peut être pas été aussi forte depuis des siècles. Vient un moment, certaines régions françaises en sont à ce stade, où la poursuite du mouvement exigerait

non seulement que les zones rurales se vident, mais que les petites villes soient touchées et que les grandes contribuent aussi à alimenter la croissance des zones en forte expansion. A ce moment, le phénomène change de sens, la politique de l'emploi aussi. Les jeunes ruraux convaincus d'avoir à abandonner la terre, partaient pour une zone urbaine voisine ou lointaine avec l'espoir de trouver un sort meilleur. Ils avaient au moins l'illusion d'un choix même si, en tant que groupes, leur place dans la société industrielle était marquée. Aujourd'hui si la pression migratoire continue à s'exercer (1), les jeunes urbains qu'elle frappera auront beaucoup plus de mal à comprendre pourquoi la poursuite de la croissance les oblige à quitter leur ville ou leur région pour aller dans une autre zone semblable, plus grande seulement. Les déterminismes apparents qui jouaient dans le cas de l'exode rural deviennent plus difficiles à supporter. La société urbaine généralisée peut accepter la mobilité comme phénomène individuel, expression des choix multiples pour le meilleur emploi. Elle se fera peut être plus difficilement à une mobilité nette, à un courant migratoire structurel qui traduirait simplement l'incapacité de bâtir une véritable politique de répartition des hommes et des activités sur le territoire, c'est-à-dire une politique de l'aménagement humain.

Le phénomène est peut être moins net dans les pays où la densité de population est très élevée bien que la question mérite d'être posée.

Les conséquences pour l'Europe semblent claires dans la mesure où la tendance à l'homogénéisation de l'espace européen (en tant que zone unique d'établissement) aboutirait à mettre côte à côte des zones qui relèvent de phases différentes du processus migratoire.

3-4 Ainsi le premier objectif de la politique générale de l'emploi, faire participer l'ensemble de la population au partage du produit national par l'intermédiaire du travail et cela dans des conditions considérées comme socialement acceptables, permet de retrouver les éléments très divers et à la limite de laisser pressentir

---

(1) Sous double aspect d'appel (des emplois existent dans les zones fortes) et de refoulement (les zones faibles n'offrent pas d'emplois). .../...

des contradictions ou du moins des dilemmes : faut-il créer des emplois à toute force ou plutôt essayer de créer de bons emplois ? Vaut-il mieux que le chômage soit plus élevé, les chômeurs finissant quand même par trouver du travail "convenable" ou que les nationaux soient contraints (et comment ?) de prendre des emplois dont ils ne veulent pas ? Là encore il est possible que ce genre de problème apparaisse lors de l'élaboration ou de la mise en oeuvre d'une politique européenne de l'emploi.

4. Le second objectif des politiques de l'emploi est d'assurer la croissance.

4-1 C'est le premier objectif des politiques d'immigration "classique", soit que les immigrants remplacent les nationaux (dans l'agriculture par exemple) soit qu'ils occupent des emplois créés par cette croissance (industrie du bâtiment) et dont les nationaux ne veulent pas. L'étude de la répartition des immigrants selon leur localisation et leur activité est éclairante à cet égard. On voit bien comment jouent deux mécanismes, celui de la concentration des migrants dans les zones en forte croissance et celui de la diffusion de ces migrants dans l'ensemble du territoire et dans de nouvelles occupations.

On peut se demander en quoi la croissance permise par l'immigration constitue un élément favorable aux nationaux. Elle ne contribue pas, à première vue, à faciliter le plein emploi. Même si les mécanismes sont encore mal connus, la réponse généralement admise semble la suivante.

- même si les remises des migrants sont très importantes, une partie de la valeur ajoutée qui résulte de leur contribution reste dans le pays et contribue ainsi à l'élargissement du marché dont certains auteurs tels Denison font l'un des facteurs de la croissance de la productivité. (On peut admettre que la totalité de leur contribution joue ce rôle).

.../...

- la croissance est, à tort ou à raison, synonyme de puissance
- les phénomènes de division du travail s'analysent finalement comme des réseaux d'interdépendance. Dans bien des cas les nationaux trouvent des emplois parce que le taux de croissance autorisé par l'immigration est élevé. Il n'y a pas ici de simples additions,,
- une liaison entre le taux de croissance de la production et le taux d'augmentation de la productivité existe semble-t-il sans qu'il soit facile de tracer une relation causale. Un pays qui n'aurait pas de ressources en main-d'oeuvre ne pourrait pas poursuivre sa croissance. On pense ici au travail de C.P. Kindleberger (2).

Le rôle de l'offre de travail dans la croissance n'est pas définitivement éclairci du point de vue théorique mais la politique de l'emploi ne peut ignorer de problème et d'ailleurs ne l'ignore pas.

4-2 La formation est apparue ensuite comme un élément majeur de la politique de l'emploi visant à favoriser la croissance. A la suite de Denison on a calculé l'amélioration de la "qualité" de la main-d'oeuvre qui équivalait à un accroissement plus rapide de la quantité de travail. De même les prévisions du développement économique à long terme faisaient ressortir les besoins énormes de main-d'oeuvre formée. Aujourd'hui la situation est plus confuse. On ne nie pas que la formation soit un des facteurs de la croissance, on souligne, quelquefois avec une trop grande complaisance les distorsions entre l'offre et la demande par profession, mais on s'interroge aussi (3) sur le véritable apport de la formation.

A notre sens le problème devrait être posé d'ici peu, d'une façon différente. On ne cherchera pas seulement à satisfaire les besoins de l'économie en main-d'oeuvre formée car ces "besoins" sont une objectivation trop rapide de tendances souvent imprécises et d'interprétation délicat. On ne croira pas non plus de façon générale, l'amélioration de la formation contribue à l'amélioration de la productivité : qu'est-ce d'ailleurs que l'amélioration de la formation ?

.../...

(2) Europe's postwar growth, 1967.

(3) Voir M. Blaug, Revue Economique, novembre 1971

Le simple allongement de la durée des études ? On s'orientera plutôt vers l'analyse du contenu du travail (contenu des emplois et nature des fonctions) pour chercher comment évoluent les modalités d'accès aux emplois et quel rôle jouent les divers éléments de la formation. Une autre raison de poser ainsi le problème est que la formation permanente, si elle connaît le développement qui est attendu, obligera à raisonner de cette façon.

On n'oubliera pas que la formation, principalement celle des jeunes, est l'expression d'une demande sociale. Les systèmes de formation sont offraurs de formation et offreurs de "produit" formés à l'autre bout. On a trop considéré jusqu'ici que les systèmes éducatifs devaient s'adapter à la demande de produits formés, c'est-à-dire aux besoins des entreprises. On commence à comprendre de formations. Lorsque les deux demandes sont à peu près cohérentes, le système éducatif peut assez facilement opérer les orientations qui finalement assurent l'équilibre, bon ou mauvais. Lorsque les distorsions sont plus fortes, quelle qu'en soit l'origine, le système éducatif sert de révélateur des tensions sociales.

La politique nationale de l'emploi apparaît ainsi très liée à la politique de formation. Les objectifs et les moyens de la politique de l'emploi ne pouvant être définis indépendamment de ceux de la politique de formation. Il n'est pas évident que les contradictions soient toujours évitées : politique de formation visant à satisfaire d'abord la demande sociale d'éducation et politique d'emploi attachée en premier lieu à répondre aux demandes présumées des entreprises.

Au plan européen, une politique communautaire de l'emploi devra donc établir des liens avec la politique communautaire de la formation ou/et avec les politiques nationales de la formation.

4-3 Mobilités. Envisageons maintenant les mobilités en tant que moyen de l'allocation plus rationnelle des ressources en travail. On connaît la thèse courante selon laquelle les économies modernes doivent être caractérisées par une très grande mobilité professionnelle et géographique de la main-d'oeuvre. Dans cette ligne de pensée on ajoute qu'un taux élevé de demandeurs d'emploi à un moment donné (taux instantané) est un signe de dynamisme de l'économie si les demandeurs

.../...

trouvent très vite un emploi satisfaisant. Cette thèse n'est pas très sûre, semble-t-il. En effet un des caractères les plus nets des politiques modernes de gestion du personnel consiste à réduire, dans de nombreux cas, des rotations. Par ailleurs, une certaine tendance à la concentration continue à être observée, notamment avec la place grandissante des sociétés multinationales. On ne voit pas bien, dès lors, ce que peut signifier un turnover accru sinon que les employeurs souhaitent accroître leur pouvoir en diminuant la contrainte que pourrait constituer l'obligation d'assurer la stabilité de l'emploi. On doit souligner aussi que l'éducation permanente peut être un moyen de faciliter certaines mobilités professionnelles.

5. Politique de l'emploi. Productivité et emploi. Il faut revenir sur ce problème qui paraît essentiel. Si le taux de croissance du produit est donné, plus la productivité s'accroît et moins la quantité de travail augmente. L'arithmétique est indiscutable là et le phénomène joue à l'échelle de la firme, de la branche, de la nation. Mais cela n'épuise pas les effets possibles.

5-1 On mentionnera les effets éventuels de la croissance de la productivité sur l'offre de travail. Effets revenus et effets de substitution, combinaison de la variation de la productivité du travail et de la productivité du temps de consommation pour reprendre la terminologie de G. Becker. Effet de l'accroissement de la productivité du travail sur la durée du travail et donc indirectement sur l'offre de travail. Il est vraisemblable sinon certain que la baisse de la durée de travail a accru l'offre de travail féminin. L'effet de substitution (hausse du salaire) se combine dans ce dernier cas avec une préférence pour des horaires relativement réduits. L'effet qualitatif peut exister aussi dans la mesure où l'amélioration de la productivité du travail s'accompagne d'un changement du contenu de certains emplois (ou plutôt est permise par ce changement) qui rend plus attirants ces emplois.

5-2 Mais l'important est la combinaison du taux et de la structure de l'amélioration de la productivité.

Quand le revenu par tête s'élève à la suite d'un accroissement de la productivité, la consommation augmente mais l'élasticité revenu de la consommation n'est pas identique pour tous les biens et services. On admet que la consommation de la plupart des services a une forte élasticité revenu. Par conséquent une augmentation donnée du revenu par tête se traduit normalement par une augmentation relativement plus forte de la demande de ces services. Or, les services sont des activités où la part de la main-d'oeuvre est importante (par rapport au chiffre d'affaires et avec des exceptions). Ainsi un accroissement du revenu par tête tend à provoquer un accroissement relativement plus important de la demande de travail, même si la productivité a augmenté partout de la même manière (dans tous les secteurs).

Ainsi la structure de la demande et les déformations de cette structure ont une influence sur la variation de l'emploi et donc sur le taux apparent de productivité.

5-3 La littérature existante ne permet pas, semble-t-il, de trancher le problème déjà mentionné à la suite de Kindleberger. Certains auteurs considèrent qu'il y a un processus de croissance tel que l'offre de travail (au sens large : nombre et qualité) est une condition, mais que finalement les disponibilités en main-d'oeuvre ne peuvent guère accélérer la croissance. C'est admettre qu'il y a une élasticité de l'offre de travail nationale et étrangère suffisante.

D'autres pensent que l'abondance de main-d'oeuvre est une des causes non seulement de la croissance du produit, mais aussi de la productivité. La relation serait donc :

Offre de main-d'oeuvre croissance du produit croissance de la productivité. A l'appui de cette thèse on invoque la "loi de Verdoorn" et on fait des rapprochements entre les pays. Il apparaît (cf. Kinglberger) que la croissance a été d'autant plus forte que l'offre de main-d'oeuvre a été élevée. Mais cela ne dit pas de façon définitive si cette offre de travail a une cause purement exogène ou si elle est, au moins pour partie, une conséquence de l'appel exercé par une croissance provoquée par d'autres causes. Ces débats ont évidemment de l'importance pour la politique de l'emploi et pour la combinaison de la politique de croissance et de la politique de plein emploi.

.../...

On doit tenir compte ici des hétérogénéité de la population active et des attentes qui orientent les actifs dans une direction ou dans l'autre. On peut imaginer qu'une politique de l'emploi en vue de la croissance ne s'appuie pas seulement, comme on le fait aujourd'hui, sur des prévisions, des besoins par profession et dans une faible mesure sur des prévisions relatives à l'immigration mais qu'elle puisse établir un véritable compte social retraçant les équilibres de façon plus précise : il n'y a pas de substitution entre les actifs jeunes et adultes, entre les hommes et les femmes, ou du moins ces substitutions sont soumises à des limites qu'il faudrait mieux connaître.

6. Avenir du travail et formation. Si la demande sociale de formation continue de s'accroître, ce sont toutes les modalités d'accès aux emplois et d'insertion dans la vie active qui se trouvent mises en cause et doivent s'adapter si on veut éviter des crises sociales graves.

Le système ancien, encore en vigueur, est caractérisé par la place faite à la formation sur le tas. Les entrées dans la vie active sont précoces, à la fin de la scolarité obligatoire et le système d'insertion progressive à travers l'apprentissage, les essais et erreurs que traduit la rotation des jeunes sont les moyens d'adapter offre et demande. Aujourd'hui l'expansion de la formation retarde l'âge d'entrée dans la vie active et du même coup modifie les schémas d'insertion. Ce changement doit se conjuguer avec les transformations des emplois et des structures d'emploi liées aussi bien au développement du tertiaire qu'aux progrès de la gestion des entreprises. Un changement important relatif au travail se situe là. Si la formation devance l'adaptation sociale et si cette formation elle-même ne sait pas se préparer à son nouveau rôle, les conflits pourront être graves. Le chômage des diplômés de tous ordres n'est pas un risque illusoire dans l'Europe des prochaines années. Mais il faut bien voir qu'il ne serait pas provoqué par un excès de diplômés par rapport aux besoins objectifs de la croissance. Il serait plutôt le résultat d'une double incapacité d'adaptation ; incapacité des employeurs à s'adapter aux nouvelles formes de l'offre de travail et incapacité du système de

.../...

formation et des candidats à la formation de s'adapter aux nouvelles conditions d'insertion dans la vie active, nouvelles conditions qui sont créées par le fait même de l'augmentation de la demande d'éducation. Certains pays paraissent plus menacés que d'autres. Les plus avantagés sont ceux qui ont déjà des systèmes de formation très souples, comprenant de multiples formules voisines et qui sont déjà bien reliés aux activités productives. Les plus exposés sont les pays dont le système de formation, notamment dans l'enseignement supérieur est resté fidèle aux anciennes exigences, c'est-à-dire continue à former pour un nombre restreint de débouchés très particularisés (enseignement, carrière juridiques) et continue à mêler de façon inadéquate la recherche et l'enseignement. Sur ce dernier point on connaît les difficultés des seconds cycles d'enseignements supérieurs trop spécialisés et trop orientés vers la recherche.

6-1 Au-delà de ce problème apparaît celui du rôle de la formation initiale comme moyen d'accès dans la vie active. On peut imaginer que dans quelques décennies, si tous les jeunes font des études jusqu'à 18 ou 20 ans, le pouvoir professionnel de la formation diminuera. Plus exactement on retrouvera des différences assez semblables peut être à celles qui existaient autrefois mais elles ne seront plus fondées sur le critère simpliste de la durée de la formation. La nature, l'intensité de ces formations, la sélection à l'entrée compteront tout autant sinon plus qu'aujourd'hui. L'égalisation des âges d'entrée dans la vie active (dans le schéma) ne signifierait pas l'égalité concurrentielle de tous les entrants. Mais il paraît probable que les conditions d'accès aux emplois seraient très différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui dans des économies où les systèmes de formation donnent des "produits" bien différenciés par la durée des formations : en France, encore, dans les activités industrielles ou commerciales, on trouve des catégories très contrastées : ingénieurs ayant 5 à 7 ans d'études supérieures et tout de suite après, techniciens supérieurs ayant 2 ans d'études après le baccalauréat. La multiplication des diplômes de l'Université (4 ans d'études) modifie très rapidement ce schéma.

.../...

6-1 Il paraît important de souligner que nous sommes déjà entrés dans l'ère où la distorsion entre les besoins que le marché propose de satisfaire et les besoins que l'ensemble des individus ressent paraît s'agrandir. Cela est dû quelquefois à des situations monopolistiques (contrôle à l'entrée) à divers phénomènes de représentation sociale ou à l'inorganisation du marché (pénurie d'artisans) ou renvoie à un mécanisme plus complexe qui est finalement celui de la valorisation sociale des besoins : pourquoi acceptons-nous de payer ? A partir de quand ressentons-nous un besoin qui peut être satisfait par l'intermédiaire du système de division sociale du travail, donc en fournissant une contrepartie directe ou indirecte (si le besoin est satisfait par l'Etat). C'est le problème des besoins publics qui est ici soulevé mais aussi celui de l'expansion des "besoins" nouveaux Assurances, recours aux psychologues, etc. Le domaine de la santé offre de bons exemples.

Les linéaments d'une politique de création d'emplois apparaissent. Il ne s'agit pas du maintien d'activités désuètes ou d'un gaspillage sans profit en multipliant les faux emplois qui ne sont que des moyens de distribuer le produit global. Il s'agit d'explicitier les processus de détermination des besoins ou plutôt des désirs de la population.

6-2 La combinaison des volontarismes et des contraintes va sans doute donner une plus grande place à des actions ponctuelles. Prenons l'exemple du développement de certaines activités comme la conquête de l'espace aux Etats Unis. Besoin de personnel très qualifié et très spécialisé, ce qui entraîne un développement de certaines disciplines. La pénurie (au sens de demande toujours vive et de concurrence entre les demandeurs) peut subsister jusqu'au jour où elle fait place à une réduction de ces activités. On connaît le problème des physiciens aux U.S.A. à l'heure actuelle. C'est, en période de paix, l'équivalent de ce qui était fréquent à la fin d'un conflit lorsqu'il fallait reconvertir les militaires. On peut penser que ce sera là un caractère, ou un risque, des sociétés de demain où des moyens importants doivent être rassemblés pendant une période plus ou moins longue (5 à 20 ans) pour obtenir un résultat technologiquement très complexe. Une fois le résultat atteint, l'effort diminue ou se transforme et les répercussions sur l'emploi peuvent être fortes.

.../...

8. Migrations intra européennes. Il ne s'agit ici que des migrations entre pays membres et non de l'immigration extérieure et de la concurrence que se livrent les pays membres pour avoir accès aux sources de main-d'œuvre.

En reprenant l'analyse faite dans le cadre national, on voit qu'il faut distinguer les deux grands types de migration.

8-1 Les migrations individuelles, décidées en vue d'améliorer sa situation, qui sont souvent des migrations de personnels formés sinon très qualifiés. Ces mouvements sont appelés à se multiplier. Ils recevront l'appui des réseaux économiques (filiales, accords d'entreprises de plusieurs pays) qui témoignent de l'interpénétration européenne et doivent être facilités si besoin est.

8-2 Très différentes sont les migrations des zones pauvres vers les zones riches.

L'Italie constitue la principale réserve de main-d'œuvre rurale, celle de la France diminuant rapidement. Une politique de migrations peut ainsi apparaître comme un moyen d'élever plus rapidement le revenu par tête du pays de départ puisqu'il voit partir une main-d'œuvre inutilisée ou mal utilisée. Ce serait une réallocation des ressources à l'échelle européenne.

Une telle politique ne peut réussir qu'à certaines conditions :

- le revenu par tête dans tous les pays membres est élevé et les genres de vie sont devenus assez proches ce qui entraîne, malgré toutes les différences, un certain rapprochement des attitudes. Les migrants en provenance des pays membres ne peuvent guère se substituer aux immigrants en provenance de pays moins développés. La désaffection pour le travail industriel non qualifié n'est pas un phénomène spécifiquement français.
- Si la migration n'est pas définitive, le problème du retour doit être posé. Il dépend beaucoup de la durée du séjour à l'étranger : un émigrant de 20 à 25 ans qui resterait une vingtaine d'années hors de son pays ne peut guère être intégré utilement à son retour que s'il trouve des conditions assez

.../...

semblables à celle qu'il avait à l'extérieur ou s'il revient pour entamer une seconde carrière qui marque sa réussite sociale (artisan, commerçant) mais qui ne peut réussir souvent que si son propre pays (sa région) n'a guère changé depuis son départ. Il y a une sorte de contradiction à cet égard : la réintégration réussie de l'émigrant dans son milieu d'origine suppose-t-elle que le pays d'émigration n'ait pas réussi à développer ce milieu d'origine ? Ce qui ne peut qu'entretenir l'émigration.

- Les migrations frontalières posent des problèmes qui pourraient conduire à rechercher des solutions communautaires. Il s'agit souvent de migrations quotidiennes et d'intérêt du pays de départ serait de voir s'installer sur son territoire les activités qui utilisent cette main-d'oeuvre. L'intérêt immédiat du pays d'arrivée est plus difficile à définir. S'il souhaite garder les activités sur son territoire, l'employeur lui, peut estimer qu'il a avantage à se rapprocher de sa main-d'oeuvre s'il a l'intention de l'utiliser durablement et pas seulement d'en faire un volant qu'il licenciera s'il y a des difficultés conjoncturelles.

On connaît les nombreux problèmes posés : bénéfice des avantages sociaux (et financement de ceux-ci) prise en charge en cas de chômage, etc.

Le problème, par définition, n'intéresse que des zones assez limitées et il est peu vraisemblable qu'il prenne une très grande ampleur mais sa signification pour la construction européenne dépasse sans doute cet aspect local.

8-3 Développement régional. L'aide à l'accélération de la croissance des pays les moins avancés n'est pas réclamée pour le pays en tant que tel, mais au nom de la solidarité européenne pour les zones en retard.

.../...

8-3-1 Les écarts régionaux dans chacun des pays sont assez marqués et assez stables. Tout se passe comme si les mécanismes de croissance pouvaient mieux fonctionner pour hausser le niveau d'ensemble que pour permettre les rattrapages. On peut se demander aussi dans quelle mesure il y a ou non un processus de diffusion des gains du progrès des zones fortes vers les zones faibles qui fourniraient des hommes (sous forme de migrations internes quasi définitives) et recevraient en échange une fraction des gains de productivité suffisante pour empêcher une aggravation de la situation mais non pour combler l'écart. Comme les densités démographiques, dans un tel schéma, continuent de se différencier, les puissances réelles des régions ou des zones se différencient également.

8-3-2 Ce qui précède montre les raisons qu'il peut y avoir à développer les zones faibles et riches en main-d'oeuvre potentielle si on veut éviter l'accentuation des écarts dans l'espace. Mais à quelle condition un tel développement est possible ?

- La croissance du revenu par tête de ces régions faibles par modernisation de leurs activités (agricoles et industrielles) par le remplacement des industries en déclin, accompagnée, comme il a été dit, des émigrations n'est pas la solution optimale. Les pays préfèrent, du moins l'affirment-ils, le maintien des hommes sur place. Mais on a vu que ce processus n'était pas totalement efficace dans le cas de la France et de l'Italie tout au moins. Une analyse, un diagnostic de la situation de la zone à développer est indispensable car les méthodes propres à favoriser le développement varient selon la situation de départ.
- il suffit de mentionner que dans tous les cas une infrastructure est nécessaire, depuis des liaisons aériennes terrestres ou téléphoniques jusqu'aux fournitures d'énergie ou d'eau. Mais on se gardera des analogies simplistes. Si un aéroport international et de bonnes liaisons téléphoniques peuvent favoriser le décollage d'une zone ou d'une agglomération déjà pourvue de tous les équipements de base, d'une industrie non négligeable, d'une infrastructure tertiaire moderne et d'une main-d'oeuvre formée, ce ne sera pas un atout décisif pour une zone encore rurale.

.../...

- le développement exige sans doute l'industrie. Mais il y a, l'expérience française le montre, beaucoup d'illusion, dans l'idée qu'il suffit de vouloir pour attirer de grosses entreprises n'importe où. On a noté plus haut que le problème n'était pas seulement de savoir si le capital allait vers le travail ou l'inverse. Il s'agit de réunir un faisceau d'avantages et le coût plus bas de la main-d'oeuvre ou les primes d'équipements ne seront efficaces que si les autres éléments du choix ne jouent pas en sens inverse. C'est là une question qui a été souvent étudiée.
- La main-d'oeuvre locale n'est pas toujours prête à prendre n'importe quel emploi sur place plutôt que de chercher ailleurs, dans le pays ou à l'étranger. Les émigrants qui reviennent ne voudront sans doute pas accepter un travail semblable à celui qu'ils avaient pour des rémunérations très inférieures. De plus, l'homogénéité des espaces nationaux et de l'espace européen est maintenant trop grande pour que le maintien de salaires et de conditions de travail très différents dans les unités de production quasi semblables reste possible très longtemps.
- le développement se fait aussi par le tertiaire. Le paradoxe serait de créer à grands frais et en contraignant les industriels des unités de production dans des régions rurales ou dans de vieilles villes administratives et de laisser le secteur tertiaire se développer dans les zones fortes. Il faut ici rappeler :
  - que les emplois tertiaires représentent la majorité des créations d'emplois dans les économies modernes.
  - qu'une partie du tertiaire est "inducteur" au même titre que l'industrie (qui ne l'est d'ailleurs pas toujours).
  - que les modèles de l'induction à la mode il y a quelques années réservent de nombreux décomptes. L'industrie n'entraîne pas immédiatement et sans conditions la création d'emplois tertiaires en grand nombre.

Revenons sur la seconde proposition : l'emploi tertiaire peut être inducteur chaque fois qu'il produit des services destinés à l'extérieur de la zone considérée ou qu'il est financé par l'extérieur. Une Université est une activité inductrice comme un laboratoire de recherches, une usine qui produit pour l'extérieur de la zone (ou permet de réduire les importations de la zone) un centre de calcul d'une société d'assurances, etc. Or le tertiaire est encore aujourd'hui une activité principalement nationale, bien que les activités de service (aux entreprises notamment) prennent de plus en plus un caractère international ou plurinational. Une stratégie de développement (4). Elle servira sans doute de support efficace à la politique d'industrialisation menée conjointement.

9. En définitive la politique communautaire de l'emploi semble pouvoir être construite en avançant dans les directions suivantes (liste non limitative) ;

- il faut banaliser l'espace européen non seulement en réalisant la liberté d'établissement et de mouvement, mais en créant si ce n'est fait la liberté d'initiative en supprimant les avantages dont l'esprit d'entreprise et d'innovation peut bénéficier dans le pays d'origine. L'application de l'idée, peu discutée sans doute, est délicate ; il ne faut pas le cacher. On redira que le développement des entreprises multinationales va dans ce sens, mais que cette évolution présente certains dangers dans la mesure où les entreprises multinationales seraient "dénationalisées" sans pour autant avoir l'esprit communautaire.
- il faut définir les choix qui expriment le mieux les solidarités entre pays membres ; aide au développement régional selon les modalités et les motivations à trouver, etc.
- il faut réfléchir en commun sur l'utilisation future des hommes et de l'espace en Europe car les pays membres ne tireraient sans doute pas avantage de l'apparition d'une difficulté grave dans l'un ou l'autre pays. En matière

.../...

---

(4) Il n'est pas exclu qu'une incitation européenne facilite cette élaboration.

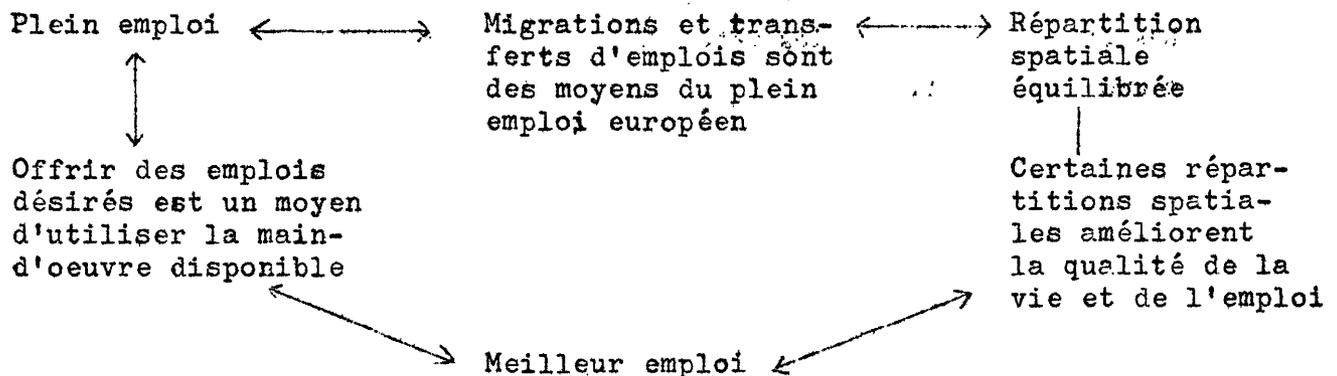
d'emploi, si la croissance nationale exigeait un appel accru à l'immigration extérieure à la Communauté au point de rompre l'équilibre éthorique du pays (5) une révision de l'objectif ou plutôt des modalités de la croissance ne devrait-elle pas intervenir ?

Une croissance européenne ne serait-elle pas plus souhaitable pour le pays intéressé lui-même.

- les transformations du travail et de son rôle dans la société se prêtent à des spéculations diverses qu'il est bon, sinon indispensable, de faire mais qu'il ne faut pas utiliser à contretemps. Les divers modèles de société que l'on peut esquisser fournissent l'élément de départ pour une réflexion sur la forme que chaque pays peut souhaiter ou qui lui paraît la plus probable et la plus proche. Cet exercice devrait éclairer la manière dont la politique de l'emploi à l'échelle communautaire pourrait faciliter les évolutions ou réduire les contradictions.
- les politiques conjoncturelles de l'emploi se ramèneront sans doute aux politiques monétaires, fiscales et budgétaires. Mais le moment semble venu d'étudier de plus près leur impact sur l'emploi stricto sensu et sur les divers types de travail. C'est à cette condition qu'une politique de relance ou de freinage deviendra une véritable politique de l'emploi et que les interactions par le biais de l'immigration pourrait être repérées.

(5) Sur ce point voir Kindlberger, p.cit.

N.B. : On peut représenter les interdépendances de façon simple avec le schéma suivant :



Offrir des emplois désirés est un moyen d'utiliser la main-d'oeuvre disponible

Certaines répartitions spatiales améliorent la qualité de la vie et de l'emploi

Annexe n° 8 - Contribution de M. le Professeur WANTY

CHAPITRE I - MODELES STRUCTURELS DE L'EMPLOI

1. REMARQUE PRELIMINAIRE.

Pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur les termes, rappelons que nous appelons offre d'emplois l'ensemble des emplois occupés ou disponibles dans tous les secteurs d'activité publique ou privée.

Quant à la demande d'emplois, elle correspond à la force de travail occupée ou disponible ; elle comprend donc les travailleurs en chômage structurel ou conjoncturel, total ou partiel.

Les raisonnements qui suivent sont basés sur la méthodologie des modèles structurels.

Ces modèles sont de développement récent mais connaissent déjà pas mal d'applications opérationnelles dans divers problèmes socio-économiques. Nous n'en développerons ici ni les principes ni les modalités de manipulation. Signalons simplement que l'épithète de "structurels" signifie que de tels modèles visent à représenter puis à étudier la structure logique d'une situation complexe, et pas seulement les relations quantitatives qui peuvent y apparaître.

Les graphes qui sont présentés ci-après constituent des ébauches de modèles structurels. Ils sont incomplets par rapport à la réalité, mais comprennent, pensons-nous, la plupart des liaisons principales. Les différentes variables retenues restent à ce stade très agrégées, comme il se doit.

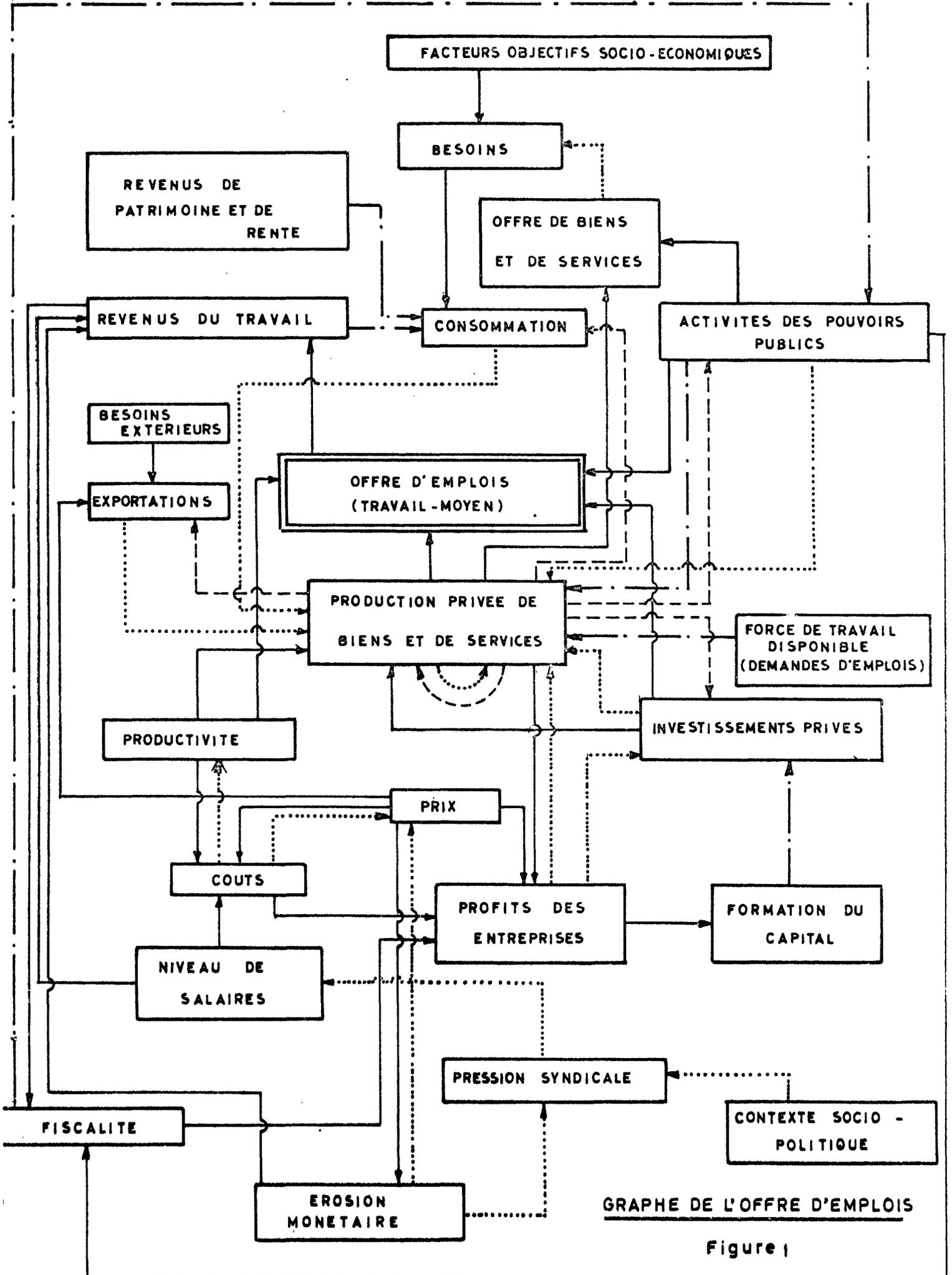
Ces graphes sont relatifs à une situation régionale, la région pouvant être quelconque.

Nous n'y prenons pas encore en considération la structure qualitative de l'offre et de la demande d'emplois.

## 2. GRAPHE DE L'OFFRE D'EMPLOIS.

Nous donnons en figure 1 le graphe simplifié de l'offre d'emplois.

Légende :	—————→	Liaisons de conséquence
	- - - - -→	Liaisons de contrainte
	-----→	Liaisons d'influence décisionnelle
	- - - - -→	Flux de biens et de services



GRAPHE DE L'OFFRE D'EMPLOIS

Figure 1

3. GRAPHE DE LA DEMANDE D'EMPLOIS ET DU SOUS-EMPLOI

Nous donnons en figure 2 le graphe simplifié de la demande d'emplois et du sous-emploi, au niveau d'une région.

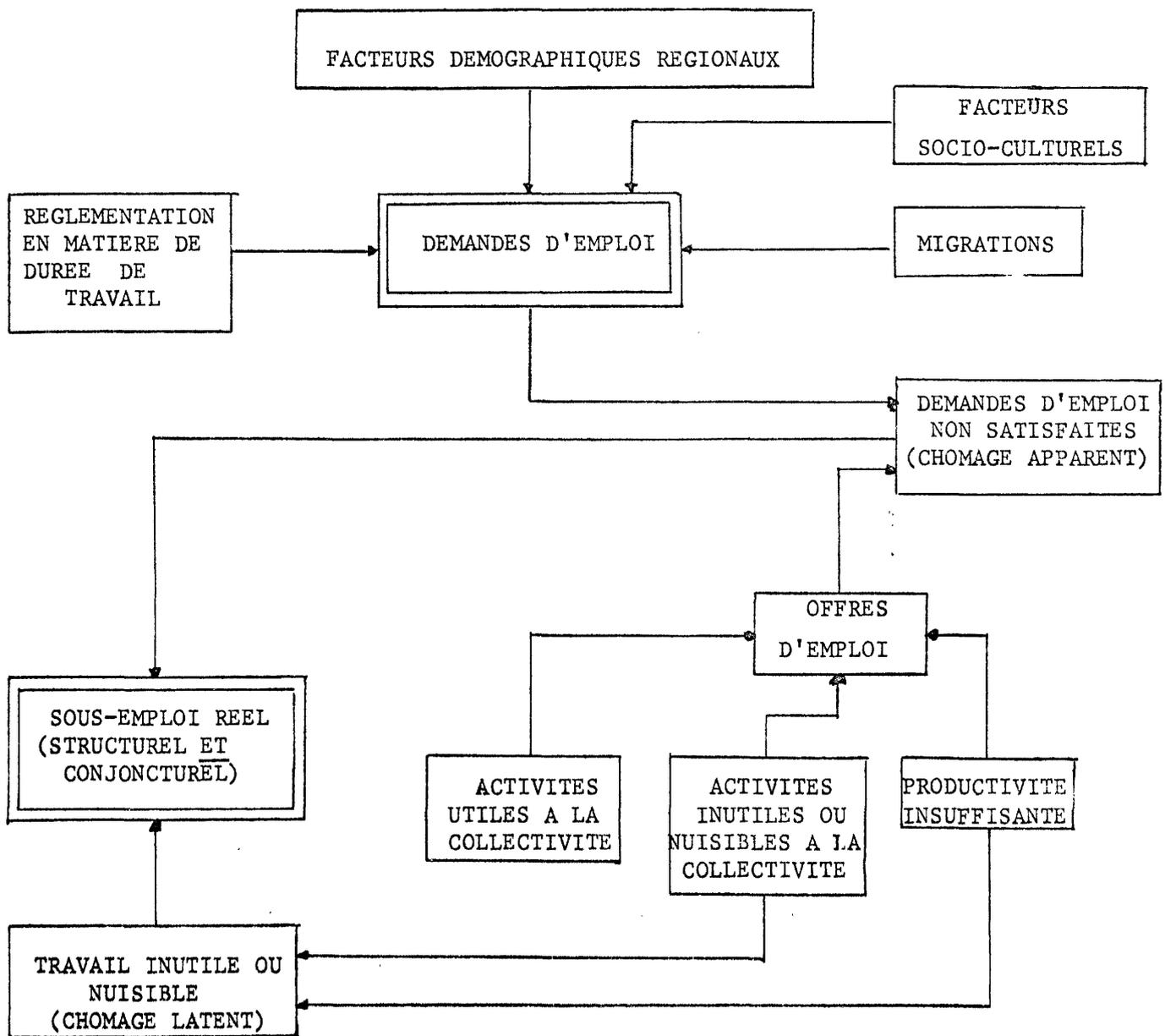


FIG. 2

GRAPHE DE LA DEMANDE D'EMPLOIS  
et DU SOUS-EMPLOI

N'apparaissent, sur ce graphe, que des liaisons de conséquence.

La structure qualitative des demandes et des offres d'emplois n'y est pas représentée. Toutefois, l'arc allant du noeud "facteurs socio-culturels" au noeud "demande d'emploi" intéresse essentiellement la composition qualitative de la masse de demandeurs d'emploi.

#### 4. DEVELOPPEMENT DE CES MODELES.

A partir de ces graphes, il est possible d'envisager la construction de modèles régionaux (ou sectoriels) de l'emploi, avec un degré plus ou moins poussé de désagrégation. La méthodologie des modèles structurels, quoique n'étant pas une panacée, est particulièrement bien adaptée à cette problématique.

Signalons dès maintenant que les distinctions entre liaisons de conséquence, de condition, d'influence décisionnelle et de flux sont fondamentales.

## CHAPITRE II - LA LUTTE CONTRE LE SOUS-EMPLOI ET SON CONTEXTE

### 1. RECENSEMENT DES INSTRUMENTS POSSIBLES DE LUTTE CONTRE LE CHOMAGE.

La lutte contre le chômage peut prendre plusieurs aspects. Nous allons essayer de recenser aussi exhaustivement que possible les principaux moyens qui peuvent y être envisagés, sans porter à ce stade aucun jugement de valeur quelque absurdes qu'apparaissent immédiatement certains de ces moyens.

#### A) Lutte contre la pénurie de pouvoir d'achat résultant du chômage

Le phénomène du sous-emploi est supposé accepté comme tel. Les pouvoirs publics se préoccupent, non pas de susciter des possibilités de travail supplémentaires, mais de pallier en tout ou en partie la pénurie de pouvoir d'achat des chômeurs.

Les principaux moyens possibles, qui peuvent être combinés entre eux, sont les suivants :

- transferts de revenus de région à région,
- transferts de revenus d'une catégorie sociale à l'autre,
- gratuité d'un certain nombre de services et de biens.

Leur application ne peut résulter que d'une action vigoureuse des pouvoirs publics.

B) Lutte contre le sous-emploi lui-même.

Au niveau national ou communautaire.

- Par migrations de travailleurs et de leurs familles d'une région à une autre  
(centres de décisions : les états et les institutions communautaires).

Au niveau régional.

- Sans expansion de l'activité économique régionale.

- par diminution délibérée de la productivité  
(centres de décisions - les entreprises)
- par subvention publique d'activités inutiles  
(centres de décisions - les pouvoirs publics)
- par réduction des temps de travail et participation d'un plus grand nombre de travailleurs à une même masse salariale :

- par abaissement de l'âge de la retraite
- par prolongation de la scolarité obligatoire
- par réduction de la semaine ou de la journée de travail

(centres de décisions : pouvoirs publics après concertation avec les partenaires sociaux).

- Par expansion de l'activité régionale.

- par création ou expansion d'activités utiles à la collectivité
    - { secteur public
    - { secteur privé
  - par création ou expansion d'activités inutiles ou nuisibles à la collectivité
    - { secteur public
    - { secteur privé
- (centres de décisions : résultant d'une concertation entre entreprises privées et pouvoirs publics).

## 2. LE CONTEXTE PROSPECTIF

Le problème prospectif de la lutte contre le sous-emploi ne peut être envisagé en-dehors d'un contexte aux multiples facettes.

Trois aspects de ce contexte méritent d'être pris en considération avec une attention particulière :

- A) La croissance économique quantitative est-elle encore longtemps souhaitable ou même possible, compte tenu des facteurs écologiques et démographique ?
- B) La C.E.E. doit-elle viser à rester un îlot de prospérité au milieu de la misère du Tiers-Monde ?  
Si un effort réel est entrepris en faveur des pays sous-développés, quels sacrifices de prospérité seront nécessaires et lesquels acceptables ? Quelles seront les conséquences de tel ou tel effort sur des abandons ou des transferts de certaines activités économiques et sur l'emploi dans la C.E.E. ?
- C) Comment les pouvoirs publics et la puissance syndicale vont-ils pouvoir dialoguer opérationnellement et imposer leurs contraintes socio-politiques aux sociétés multi-nationales ?

### 3. LA STRUCTURE QUALITATIVE DE L'EMPLOI

La structure qualitative de l'emploi et du sous-emploi est un des éléments essentiels de la problématique qui est ici discutée.

Sur chacun des graphes des figures 1 et 2, les variables "demandes d'emploi" et "offres d'emploi" doivent être considérées comme des secteurs aux multiples dimensions. Il ne suffit pas que les chiffres globaux coïncident à peu près pour que le problème de l'emploi soit résolu. Dans la plupart des régions de la C.E.E. co-existent des offres et des demandes d'emploi à la fois non satisfaites.

La coïncidence plus ou moins bonne de ces deux secteurs est à tout moment remise en question par suite de l'évolution naturelle et rapide des phénomènes sociaux-économiques et de la technologie.

Cette coïncidence, qui ne peut encore être recherchée que dans une perspective dynamique, résulte pour beaucoup d'une adaptation permanente de la formation et de l'enseignement aux besoins de la collectivité.

Elle pose tant le problème de la finalité de l'enseignement supérieur, technique, secondaire et même primaire.

Elle pose le problème de la formation et du recyclage permanents.

Toute une série de cas particuliers de sous-emploi méritent d'ailleurs dans chaque région d'être étudiés spécifiquement. Citons-en quelques uns.

- Le chômage des jeunes diplômés universitaires.
- Le chômage réel ou latent des agriculteurs.
- Le chômage des cadres, et notamment des cadres âgés.
- Le chômage des femmes, et surtout des femmes âgées.
- Le chômage dans le tertiaire.

#### 4. OBJECTIFS DE LA COLLECTIVITE ET INCOMPATIBILITES ENTRE OBJECTIFS

La lutte contre le sous-emploi ne peut être menée que par rapport à des objectifs régionaux, nationaux ou internationaux, qui doivent être définis avec lucidité, cohérence et courage. Ces choix ne peuvent être que politiques.

Si la lutte contre le sous-emploi est politiquement considérée comme prioritaire, il faut que les incompatibilités avec d'autres objectifs (également susceptibles d'être prioritaires) soient clairement reconnues et acceptées.

CHAPITRE III - PROGRAMME D'ETUDES ET D'ACTION

I. ACTIONS PROPOSEES.

Les voies principales d'action de la C.E.E. en matière de politique de l'emploi devraient être à notre avis les suivantes :

A) Action à court terme.

- Repérage des contradictions ou des incompatibilités entre objectifs économiques et sociaux généraux -  
Fixation cohérente de priorités et de contraintes à l'échelle des Etats et de la Communauté.
- Définition des mesures de lutte à court terme contre les situations régionales considérées comme inacceptables en fonction des objectifs prioritaires préalablement définis.  
A court terme, à côté de la création d'emplois nouveaux, des mesures réalistes peuvent être trouvées à la fois dans la migration, dans l'aménagement des temps de travail et dans des transferts de revenus.
- Application vigoureuse de ces mesures.
- Définition d'une stratégie efficace et cohérente des pouvoirs publics vis-à-vis des sociétés multinationales.

B) Action à long terme.

- Définition des objectifs socio-économiques à long terme des Etats de la C.E.E., compte tenu de leurs rapports prospectifs avec les pays du Tiers-Monde.
- Définition réaliste des grandes options de développement des diverses régions de la C.E.E. ; compte tenu des contraintes écologiques et des compatibilités.
- Adaptation prospective de la qualification des travailleurs aux besoins socio-économiques de la collectivité.  
Adaptation de l'enseignement sous toutes ses formes.
- Définition de politiques fiscales "optimales" par rapport aux objectifs visés.
- Définition des ensembles de mesures de correction et d'incitation des pouvoirs publics permettant de répondre le mieux possible aux objectifs généraux définis en matière d'emploi.

## 2. PROGRAMME D'ETUDES.

Parmi les études méritant d'être menées à la suite de cette première phase, nous citerons les suivantes :

- a) Explicitation détaillée des modèles résultant des graphes des figures 4 (offres d'emploi) et 6 (demande d'emploi) pour diverses régions de la C.E.E., dont le Mezzogiorno italien.
- b) Etude expérimentale dans plusieurs régions dont le Mezzogiorno, des entraînements d'emploi entre secteur primaire, industrie lourde, industrie légère, secteur tertiaire, services publics et infrastructures collectives.
- c) Etudes prospective des intersections de compatibilité entre les divers objectifs sociaux-économiques de la C.E.E.
- d) Etude analytique approfondie de l'écart plus ou moins grand entre le secteur qualitatif des offres d'emploi et celui des demandes d'emploi, et ce pour diverses régions de la C.E.E. Etude prospective de l'évolution naturelle de cet écart, et des mesures correctives à envisager.

Ces études devraient pouvoir être conduites par une collaboration étroite entre les services compétents de la C.E.E. et le groupe international d'experts actuellement à l'oeuvre, s'appuyant sur une assistance logistique adéquate.