

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

**PREMIER PROGRAMME
DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE
À MOYEN TERME
1966–1970**

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

PREMIER PROGRAMME
DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE
À MOYEN TERME
1966-1970

Première partie : PROGRAMME DE POLITIQUE ECONOMIQUE A MOYEN TERME

(1966-1970)

Pages

Avant-propos	J.O. 1513/67
Introduction	J.O. 1515/67
Chapitre I : Objectifs généraux de la politique économique à moyen terme dans la Communauté	J.O. 1521/67
Chapitre II : Perspectives générales de la croissance au cours des prochaines années	J.O. 1523/67
Chapitre III : Orientations générales de la Politique économique à moyen terme des prochaines années	J.O. 1537/67
Chapitre IV : Politique de l'emploi et de la formation professionnelle	J.O. 1550/67
Chapitre V : Politique des finances publiques	J.O. 1557/67
Chapitre VI : Politique régionale	J.O. 1563/67

Deuxième partie : ANNEXES

Annexe I : Perspectives du développement économique dans la C.E.E. jusqu'en 1970 (1)	A I
Annexe II : Problèmes de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	A II
Annexe III : Problèmes de la politique régionale	A III
Annexe IV : Décision du Conseil du 15 avril 1964 créant un Comité de politique économique à moyen terme	A IV 1
Mandat du "Groupe de travail pour les aspects sectoriels de la Politique des structures"	A IV 4
Mandat du groupe de travail "Politique des Revenus"	A IV 5
Mandat du groupe de travail "Politique de la recherche scientifique et technique"	A IV 6
Liste des membres et des suppléants du Comité de politique économique à moyen terme	A IV 8

(1) Le rapport du groupe d'étude des perspectives économiques à moyen terme ainsi que ses annexes (Doc. COM (66) 170, avril 1966) n'est pas inclus dans la présente publication.

Première partie

PROGRAMME DE POLITIQUE ECONOMIQUE A MOYEN TERME

1966 - 1970 (°)

(°) Extrait du Journal Officiel des Communautés européennes, n° 79, du
25 avril 1967

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

INFORMATIONS

LE CONSEIL

PROGRAMME DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE À MOYEN TERME (1966—1970)

(67/264/CEE)

LE CONSEIL DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET LES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment ses articles 6, 105 et 145,

vu la décision du Conseil du 15 avril 1964 ⁽¹⁾ créant un Comité de politique économique à moyen terme,

vu le projet de la Commission, établi sur la base de l'avant-projet préparé par le Comité de politique économique à moyen terme,

vu l'avis de l'Assemblée ⁽²⁾,

vu l'avis du Comité économique et social,

ADOPTENT LE PROGRAMME DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE À MOYEN TERME CI-DESSOUS ET EXPRIMENT LEUR INTENTION D'AGIR CONFORMÉMENT AUX ORIENTATIONS PRÉVUES DANS CELUI-CI :

AVANT-PROPOS

Le Conseil de la Communauté économique européenne, statuant sur recommandation de la Commission et après avis de l'Assemblée et du Comité économique et social ⁽³⁾, a décidé, le

15 avril 1964, en se fondant notamment sur les articles 105 et 145 du traité de Rome, d'instituer un Comité de politique économique à moyen terme en vue de promouvoir la coordination des politiques économiques générales des États membres. Ce Comité a principalement pour tâche de préparer, en se fondant sur toutes les informations disponibles et, notamment, sur les études prospectives d'un groupe d'experts fonctionnant auprès de la Commission, un avant-projet de programme de politique économique à moyen terme.

⁽¹⁾ JO n° 64 du 22. 4. 1964, p. 1031/64.

⁽²⁾ JO n° 232 du 16. 12. 1966, p. 3907/66.

⁽³⁾ Recommandation de la Commission au Conseil sur la politique économique à moyen terme de la Communauté du 25 juillet 1963; avis de l'Assemblée du 21 janvier 1964 et du Comité économique et social du 29 janvier 1964 sur cette recommandation.

Ce programme doit exposer les grandes lignes des politiques économiques envisagées, pour la période 1966—1970, par les États membres et les institutions de la Communauté, et assurer la coordination de ces politiques.

Il incombe à la Commission d'établir le projet de programme en prenant pour base les travaux du Comité de politique économique à moyen terme, et en mentionnant les points sur lesquels son projet s'écarte de l'avant-projet du Comité. La Commission transmet le projet de programme au Conseil qui en saisit aussitôt l'Assemblée et le Comité économique et social pour consultation. Pour l'adoption du programme, l'accord du Conseil et celui des gouvernements des États membres est nécessaire. Par cette adoption, le Conseil et les États membres expriment leur intention d'agir conformément aux orientations prévues dans le programme.

Après que les gouvernements des États membres et la Commission aient procédé à la désignation de ses membres, le Comité de politique économique à moyen terme a tenu sa réunion constitutive le 11 décembre 1964. Il a élu pour président M. W. Langer, secrétaire d'État au ministère fédéral de l'économie (Allemagne), et pour vice-président M. P. Massé, alors commissaire général au plan d'équipement et à la productivité (France), et M. G. Brouwers, secrétaire général du ministère des affaires économiques (Pays-Bas). Après le départ de M. Massé, le Comité l'a remplacé dans ses fonctions de vice-président par M. F. X. Ortoli, commissaire général au plan d'équipement et à la productivité.

Le Comité a élaboré l'avant-projet du premier programme en 14 réunions, préparées par des réunions de membres suppléants. En outre, le Comité a institué des groupes de travail spécialisés pour l'étude de problèmes particuliers : aspects sectoriels de la politique des structures, politique des revenus et politique de la recherche scientifique et technique. Enfin, les problèmes de finances publiques et de politique régionale ont été traités, respectivement, en liaison étroite avec le Comité de politique budgétaire et le groupe des hauts fonctionnaires responsables de la politique régionale dans les États membres.

Le premier programme s'est fondé, dans une mesure importante, sur les travaux du groupe

d'étude des perspectives économiques à moyen terme. La Commission avait appelé à faire partie de ce groupe 18 experts particulièrement qualifiés. M. Kervyn de Lettenhove, alors secrétaire général du bureau de programmation économique (Belgique), a été désigné pour le présider. Le groupe s'est réuni pour la première fois les 29 et 30 septembre 1964 et, au terme de 12 réunions, a établi un rapport sur les perspectives de développement économique dans la C.E.E. jusqu'en 1970. Il a été tenu compte, dans le chapitre II du programme, des principales données et conclusions contenues dans ce rapport.

Il n'a pas été possible de traiter complètement, dans le programme exposé ci-après, tous les problèmes intéressant la politique économique à moyen terme des cinq prochaines années. Ces problèmes, en effet, et les tâches que le Conseil a confiées au Comité de politique économique à moyen terme et à la Commission, sont si étendus et si complexes, qu'ils n'auraient pu être étudiés à fond dans le temps relativement bref où le premier programme a dû être élaboré. C'est pourquoi il y a lieu de souligner l'observation, faite par la Commission dans son huitième rapport général sur l'activité de la Communauté, que l'expérience ainsi tentée d'une coordination des politiques économiques à moyen terme est trop importante pour que ses chances soient compromises pas des efforts hâtifs et superficiels.

Le programme contient, à la suite d'une introduction, un chapitre exposant la conception générale de la politique économique à moyen terme. Ce chapitre est suivi d'une analyse des conditions générales de la croissance économique au cours des prochaines années, qui trace les grandes perspectives de l'évolution économique à moyen terme. Le programme donne ensuite de premières orientations générales relatives aux divers domaines de la politique économique à moyen terme. La politique de l'emploi et de la formation professionnelle, les finances publiques et la politique régionale sont traitées plus à fond dans les chapitres suivants.

On se propose, à l'occasion des adaptations du programme qu'il est prévu d'effectuer annuellement, d'approfondir l'étude des questions qui n'ont pu faire encore l'objet d'une analyse suffisante. Il faudra, à cet égard, dans les travaux courants du Comité et dans les prochains programmes, approfondir davantage les problèmes de la cohé-

rence des politiques nationales et communautaires et traiter par priorité les problèmes de la recherche, des structures sectorielles dans l'in-

dustrie et l'agriculture, de la dimension des entreprises, des finances publiques, de la politique des revenus et du marché des capitaux.

INTRODUCTION

A. Problèmes fondamentaux du développement économique de la Communauté

1. Le présent programme couvre les cinq années 1966—1970, soit essentiellement la fin de la période de transition. Le passé déterminant dans une large mesure l'avenir, il convient de s'y référer pour saisir les problèmes auxquels l'économie de la Communauté sera confrontée dans le proche avenir.

En 1957, les économies des six États signataires du traité de Rome étaient sorties des difficultés de la période de reconstruction qui suivit le dernier conflit mondial. Cependant, largement dissociées les unes des autres, plusieurs d'entre elles demeuraient incapables, soit d'assurer le plein emploi de leur main-d'œuvre, soit de maintenir la stabilité de leur monnaie, soit encore d'équilibrer leurs échanges extérieurs.

En 1965, le plein emploi est très largement réalisé, les monnaies sont consolidées et la Communauté économique européenne a déjà apporté une contribution décisive à la libéralisation du commerce international et à l'expansion des échanges.

Dans l'intervalle, les pays du marché commun ont, dans une large mesure grâce à la mise en œuvre du marché commun lui-même, enregistré un taux moyen de croissance économique plus élevé que celui de la plupart des autres grandes puissances industrielles.

2. Il importe de souligner le rôle qu'a joué dans cette évolution la mise en concurrence des économies des six pays, facteur essentiel du progrès économique enregistré pendant cette période. Cette constatation justifie que le Comité ait, à travers tout le programme qu'il propose, considéré le développement de la concurrence comme une condition fondamentale de la réalisation des objectifs qu'il retient.

3. Quoi qu'il en soit, le danger est grand que les succès ainsi obtenus et les espérances qu'ils

fondent n'en viennent à dissimuler certaines tendances peu favorables qui, pour être moins aisément discernables, commandent cependant le proche avenir d'une manière rigoureuse.

4. Le chômage est quasi inexistant — du moins dans cinq des pays membres — et, dans l'ensemble de la Communauté, la moyenne des revenus réels progresse à un rythme soutenu, mais cette croissance s'accompagne d'une augmentation des prix qui menace d'affecter la compétitivité de l'économie. Or, les facteurs qui, au cours du passé récent, ont entretenu cette inflation, risquent de persister pendant les prochaines années.

5. L'Europe est, plus que jamais, prospère. Mais, de ce fait même, la situation de ceux de ses habitants qui restent en marge du progrès devient plus difficilement tolérable. En outre, l'existence de régions et de secteurs attardés constitue dans le présent une charge pour la collectivité et, au regard de l'avenir, un facteur de freinage du développement. En donnant mission à la Communauté de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de son territoire, le traité de Rome ne s'est pas borné à viser un objectif économique ; il a eu en vue aussi un objectif social, indiqué notamment dans l'article 117 où la nécessité est affirmée d'améliorer les conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre pour permettre leur égalisation dans le progrès.

Certes, depuis l'origine du marché commun, l'excès de certaines disparités dans les conditions sociales a pu être atténué. Il demeure néanmoins que la progression des revenus des différentes catégories sociales est encore loin de présenter l'harmonie désirable et qu'un effort pour améliorer cette situation est souhaitable. Il apparaît, en outre, que le principal obstacle à l'accélération de la croissance au cours du prochain quinquennat, et par conséquent à l'élévation du niveau de vie, réside dans l'insuffisance de l'adaptation professionnelle des travailleurs, et aussi de leur mobilité géographique qui, à défaut de meilleures solutions, peut s'avérer parfois nécessaire. La tâche qui s'impose désormais con-

siste donc non seulement à combler le retard accumulé dans l'établissement des conditions d'accueil, de culture générale et technique et d'adaptation professionnelle, mais encore à faire en sorte que la création des infrastructures dans ce domaine anticipe sur les besoins. Il faudra tendre à supprimer progressivement ce que, d'un point de vue social, le mot « mobilité » contient aujourd'hui de douloureux.

La nécessité d'un tel effort se présente en termes particulièrement aigus pour la fraction croissante de la population agricole qui, vouée tant dans son intérêt propre — sinon immédiat, du moins à terme — qu'en raison des impératifs du développement général, à la réadaptation professionnelle et à la réinstallation géographique, ressent plus vivement que les autres catégories sociales les rigueurs d'une telle contrainte.

L'exigence de la mobilité géographique des travailleurs, cependant, ne devrait assurément pas prévaloir sur toute autre considération et notamment sur la nécessité d'éviter les inconvénients sociaux du déracinement. En vue de concilier ces deux impératifs, il importe, dans toute la mesure où cela peut être économiquement rentable, — fût-ce seulement après un certain délai — d'établir de nouvelles activités à proximité des lieux où se trouvent de fortes concentrations de main-d'œuvre virtuellement disponible.

Les tendances actuelles en matière de localisation régionale du développement devraient être corrigées au cours du prochain quinquennat ; certes, la création du marché commun, loin d'accuser les discordances existant entre les différents États membres en matière de développement économique, a, au contraire, permis entre eux un certain rapprochement. Mais il demeure que les disparités ont continué à s'aggraver entre certaines régions de la Communauté, les unes bénéficiant à plein de la croissance, alors que certaines des plus attardées, ou des plus directement atteintes par l'évolution technique, y restent dans une large mesure étrangères.

Sans doute, les politiques régionales seraient-elles vouées à l'échec si elles visaient à une excessive dissémination des industries ; sans doute aussi toute politique de développement régional harmonieux entraînerait-elle, au moins pendant un premier temps, une charge pour la collecti-

tivité. Mais on ne saurait nier qu'une telle harmonisation constitue à terme l'une des conditions du plein emploi des facteurs de production.

6. Le progrès des sociétés modernes est lié à celui des sciences et de leurs applications techniques ; ces dernières remplissent aujourd'hui un rôle analogue à la possession des matières premières et des sources d'énergie dans le passé. La recherche constitue l'investissement par excellence ; son niveau détermine à terme la capacité de développement et de concurrence des économies.

Il est sans doute impossible aujourd'hui de mesurer avec précision l'ampleur de l'effort accompli par la Communauté, et d'en discerner les effets sur la croissance. Nulle étude n'est plus urgente que celle qui permettrait de connaître les données de la situation actuelle et de l'évolution dans laquelle elle s'inscrit.

En attendant, et à défaut de critères plus significatifs, la comparaison avec l'effort fourni par certaines nations industrielles avancées, sur la base de chiffres très imparfaits, constitue le seul élément d'appréciation disponible. Cette comparaison met en relief, d'une manière indiscutable, le retard de la Communauté. Son infériorité croissante en matière scientifique et technologique la place devant des perspectives périlleuses.

Dans la plupart des activités traditionnelles, l'infériorité technique peut, au moins pendant un certain temps, être compensée par le moindre coût de la main-d'œuvre — ce qui signifie à l'évidence que la compétitivité ne peut être maintenue qu'au prix de sacrifices sur les revenus et les conditions de travail qui ne peuvent être durablement acceptés. Mais, dans un nombre croissant d'activités d'avant-garde, la possibilité de soutenir la concurrence internationale exige une qualité technique de premier ordre. Or, le retard pris par la Communauté dans ce domaine risque de l'éliminer de bien des secteurs dont dépend l'avenir.

Si les six pays devaient rester, comme ils l'ont probablement été depuis une génération, le principal importateur de découvertes et le premier exportateur d'intelligences du monde, ils se condamneraient à un sous-développement cumulatif qui rendrait bientôt leur déclin irrémédiable.

Pour ces raisons, il importe d'engager d'urgence à la fois un vaste effort financier — public et privé — en matière de recherche et une large restructuration des industries.

B. Fragilité des équilibres prévus

7. Les perspectives de croissance présentées par le programme ont un caractère essentiellement conditionnel. Elles se fondent notamment sur la possibilité de réaliser effectivement les équilibres prévus, d'une part, entre la production physique et la demande monétaire, d'autre part, dans les échanges extérieurs.

Il importe donc de s'interroger sur les chances de réalisation de l'équilibre général prévu, sur les conséquences qui résulteraient d'un échec éventuel ainsi que sur les mesures spécifiques à prendre dans cette hypothèse.

8. Le taux de croissance annuel moyen du produit global de la Communauté pendant les cinq dernières années s'est élevé en volume (c'est-à-dire à prix constants), à environ 4,9 %. Pour le quinquennat suivant, ce taux a été évalué à 4,3 %. La différence est essentiellement imputable à l'Allemagne, les autres États membres estimant que le rythme de croissance obtenu dans le passé pourrait, en principe, être maintenu au cours des prochaines années. Tous les pays présument par ailleurs une stabilité relative des prix.

Deux facteurs soulignent cependant le caractère incertain de ces hypothèses : d'une part, compte tenu des réductions prévues de la durée du travail, le taux d'augmentation du volume global des disponibilités en main-d'œuvre aura dans l'ensemble tendance à fléchir ; d'autre part, en raison de la progression excessive de la demande globale et notamment de la consommation privée depuis 1960, la croissance obtenue au cours des dernières années s'est accompagnée d'une trop forte hausse des prix, d'une détérioration de la balance commerciale et parfois d'une évolution peu favorable des investissements productifs.

Or, rien ne permet d'espérer un relâchement spontané des tensions résultant de l'excès de la demande. Les difficultés qui se sont manifestées au cours de la période récente risquent, au contraire, de se reproduire en raison de la pression des besoins privés et collectifs. Le fait même qu'une certaine inflation ait été tolérée dans le passé aggrave, par suite des habitudes néfastes

qu'elle a suscitées, ses dangers présents et sa nocivité future. Le moins qu'on puisse dire est donc que l'équilibre économique global prévu pour les cinq prochaines années demeure aussi fragile que le fut celui de la période récente.

9. Le risque principal réside dans une progression excessive de la demande monétaire globale, essentiellement sous l'impulsion de la demande des ménages.

Il est possible, en effet, que la demande nominale des ménages continue, sur l'ensemble de la période 1966—1970, à progresser à un rythme voisin de celui que la Communauté a connu au cours des dernières années, ce qui pourrait d'ailleurs se traduire pendant un premier temps par un gain apparent de la consommation réelle sur les taux retenus dans les projections. Mais une telle évolution s'effectuerait aux dépens, soit de l'équilibre extérieur, soit de la progression des autres utilisations intérieures (investissements productifs ou dépenses publiques en biens et services).

Il est clair que le déséquilibre extérieur ne pourrait pas persister longtemps et que les ajustements internes qu'il nécessiterait affecteraient directement la croissance interne, tant de la consommation privée que des autres emplois.

D'autre part, un ralentissement des investissements productifs compromettrait le potentiel de croissance et de compétitivité ultérieure et remettrait ainsi en cause le taux de croissance global de l'économie pendant les dernières années du quinquennat.

10. Apparemment, la seule possibilité pour réserver à la consommation privée une marge de croissance plus large consisterait à ralentir la progression des dépenses publiques. Cette éventualité est néanmoins largement illusoire.

Au début du siècle, les dépenses publiques représentaient rarement plus de 15 % du produit intérieur brut des grandes nations. Partout, aujourd'hui, en dépit des sacrifices qu'impose la pression fiscale correspondante, elles en dépassent le tiers, atteignant parfois près de la moitié dans les États qui ont le plus largement étendu leurs régimes sociaux. Cette évolution semble difficilement réversible.

Imaginer qu'il soit rapidement possible de l'arrêter, reviendrait à admettre que l'on ait obtenu un équilibre dans la satisfaction respective des besoins individuels et collectifs. Il n'en est

rien. Les exigences de la santé publique demeurent négligées auprès de l'alimentation ; le volume de la circulation automobile progresse plus que les équipements en matière de routes et de parcs de stationnement ; les infrastructures collectives de l'enseignement, de la culture, de la science et les loisirs demeurent très en retard par rapport au développement des équipements individuels de toute nature. Chacun doit, dans ces conditions, prendre conscience qu'une croissance excessive de la consommation privée entraînerait inévitablement pour la population des privations encore plus rigoureuses en matière d'hôpitaux, de routes ou d'écoles. En outre, une large partie des dépenses publiques conditionne la croissance économique future (transports, enseignement, recherche, habitat).

Ainsi, dès maintenant et a fortiori dans l'avenir, le niveau de vie, et plus encore la qualité de l'existence, sont et seront déterminés en grande partie, par un ensemble d'équipements et de services collectifs que seul, en dernière analyse, l'impôt pourra durablement payer.

En tout état de cause, si l'on envisageait de réduire la progression des investissements publics, il ne pourrait en résulter qu'un gain très modeste pour la consommation privée, qui n'augmenterait guère que de 1 % pour une amputation de 15 à 20 % de ces investissements.

11. Au total, il serait donc peu réaliste d'envisager que la croissance de la consommation réelle des ménages puisse dépasser, sur l'ensemble de la période considérée, les taux prévus dans les projections.

Si la progression de la consommation privée atteignait, au début du quinquennat, un rythme supérieur, il serait inévitable que l'on soit contraint en fin de période de réaliser un freinage relativement brutal dont les conséquences négatives, voire douloureuses, notamment dans le domaine de l'emploi, pour certains secteurs, l'emporteraient de beaucoup sur les avantages antérieurement obtenus.

Aussi apparaît-il indispensable, au cours des prochaines années, de maintenir la progression de la consommation privée dans des limites compatibles avec la croissance nécessaire des investissements publics et privés.

On ne peut certes ignorer combien il est malaisé de faire accepter par la population les mesures, si nécessaires soient-elles, qu'implique une

telle contrainte. Par ailleurs, le succès même de toute la politique économique à moyen terme est subordonné à une étroite collaboration entre les partenaires sociaux et les gouvernements, notamment dans le cadre d'une politique des revenus qui doit viser une progression équitable des ressources des différentes catégories sociales, tout en maintenant dans des limites raisonnables l'accroissement global des dépenses de consommation. Il faut souligner, enfin, que les grandes orientations de la politique économique décrite ci-dessous, et spécialement au chapitre III, ont été expressément conçues de manière à réduire au minimum les sacrifices qu'imposent aux consommateurs les exigences de l'équilibre général et la préparation d'un avenir meilleur, et que la mise en œuvre de ces orientations est de nature à apporter une contribution décisive au progrès harmonieux de l'économie de la Communauté jusqu'en 1970.

12. Plusieurs États membres ont fondé leurs projections budgétaires sur l'hypothèse d'une pression fiscale inchangée. Il est peu vraisemblable que cette prévision puisse être respectée. Certains d'entre eux admettent d'ailleurs qu'il en résulterait — en dépit de la progressivité de certains impôts — un déficit des budgets publics, qui, sous peine d'introduire délibérément dans l'économie un facteur inflationniste, devrait être couvert par des emprunts intérieurs à long terme.

A cet égard, il est peu probable que le marché des capitaux serait en mesure de répondre pleinement à la fois aux besoins de l'État et des collectivités locales rendus plus élevés par des dépenses d'équipements collectifs et aux demandes des entreprises pour financer d'importants investissements. Dans ces conditions, dans le cadre de leur politique d'emprunt, les pouvoirs publics devront tenir compte non seulement de leurs propres nécessités, mais également des besoins du secteur productif afin de ne pas contrarier la réalisation des objectifs de la politique de croissance.

13. L'augmentation rapide des dépenses publiques à laquelle on doit s'attendre constitue précisément une raison pour s'assurer, au moyen d'une politique budgétaire rigoureuse, que l'effort fiscal accru qui sera probablement nécessaire, sera entièrement justifié par les avantages qu'il permettra de procurer. Par ailleurs, le volume présent et la progression probable des budgets publics posent désormais en des termes nouveaux le problème de la réduction de certaines dépenses publiques.

Il est couramment admis que les budgets de fonctionnement de l'État et des collectivités locales présentent une rigidité telle que même une politique d'austérité draconienne ne saurait réduire notablement les dépenses prévues. C'est souvent exact en courte période. Mais à moyen terme, il est vraisemblable que la rationalisation des méthodes d'organisation et de gestion des administrations, ainsi que la révision systématique de leurs fonctions, pourraient permettre de substantielles économies.

De même, les dépenses de transfert doivent être reconsidérées à la lumière des exigences du progrès économique et des possibilités offertes par le progrès social. Ainsi, certaines subventions permettant de maintenir artificiellement des activités peu productives constituent un détournement irrationnel de capitaux. De même, il n'est pas certain que le degré de couverture des risques sociaux soit toujours proportionnel à leur gravité ; parmi ceux-ci, il en est dont l'importance économique et sociale se révèle désormais considérable : la mobilité professionnelle et géographique de la main-d'œuvre.

14. Il paraît utile de mettre rapidement au point les méthodes de préparation et de présentation des budgets publics qui permettront de pallier les insuffisances de la stricte annualité budgétaire : d'une part, en incluant certaines parties des budgets dans des programmes pluri-annuels, d'autre part, en éclairant l'ensemble du budget annuel par une perspective globale à plusieurs années. Trois raisons le justifieraient.

En premier lieu, il serait peu souhaitable de continuer à assujettir la politique des finances publiques au cadre strict de l'annualité budgétaire, dès lors que l'on prétend aménager la politique économique générale selon des perspectives pluri-annuelles. Constituant le domaine privilégié d'action des gouvernements, la politique des finances publiques doit en effet former la pièce maîtresse de cette dernière. Il en résulte que le montant global des crédits budgétaires annuels doit être arrêté en fonction des possibilités indiquées par les projections économiques retenues dans la perspective à moyen terme ; que l'incidence de nouvelles mesures législatives ou réglementaires comportant un engagement financier doit être examinée dans cette même perspective ; qu'enfin, l'opportunité de chacune de ces mesures demande à être appréciée après une étude d'ensemble qui, seule, peut restituer à la règle de l'unité budgétaire sa signification véritable : décider en connaissance de cause des

dépenses prioritaires et acquérir l'assurance que la somme des engagements autorisés n'excèdera pas indûment celle des ressources définitives.

Tel est le sens premier de la notion de programmation pluri-annuelle des finances publiques. Ainsi entendue, celle-ci demeure purement indicative et se limite à éclairer les décisions du gouvernement et du parlement. La mise en œuvre par les États membres d'une telle programmation est d'autant plus nécessaire que l'équilibre des finances publiques apparaît, ainsi qu'il a été dit, comme devant être des plus fragiles pendant le prochain quinquennat.

Par ailleurs, la politique des finances publiques — de même que la politique économique générale, dont elle est une partie essentielle — consiste à définir des choix prioritaires et à prendre les mesures propres à en assurer la bonne exécution. Celle-ci se prolonge souvent sur plusieurs années, notamment lorsqu'il s'agit de grands investissements collectifs. La mise en œuvre rationnelle des décisions politiques ainsi prises exige alors que les organes d'exécution obtiennent, dès le départ, de fermes assurances concernant le montant des moyens dont ils disposeront, et la continuité du financement qui leur sera accordé. Il est clair que de semblables garanties ne peuvent leur être offertes dans le cadre de l'exécution des budgets annuels.

D'autre part, les crédits d'investissements étant souvent tenus pour l'une des parties les plus flexibles des dépenses publiques, ils font fréquemment l'objet de modifications importantes, d'une année sur l'autre, décidées sans plan d'ensemble et sous l'empire de considérations immédiates. Il en résulte, tant dans la gestion budgétaire que dans l'exécution des dépenses — notamment de travaux publics — une discontinuité qui engendre des gaspillages et nuit à la mise en œuvre des priorités déclarées.

Aussi semble-t-il souhaitable qu'en particulier les crédits d'investissement bénéficient, sinon d'échéanciers d'engagements fixés, année par année, pour plusieurs années, du moins d'engagements globaux pour une période de plusieurs années.

Mais cette conception se heurte à la nécessité fréquente de disposer d'une masse de manœuvre à court terme, ne serait-ce que pour contre-balancer les fluctuations conjoncturelles. Cette difficulté est réelle. Les États membres pourraient cependant, sans inconvénient, faire en sorte qu'une certaine proportion de leurs crédits d'in-

vestissement, représentant la fraction jugée prioritaire de ces derniers, soit ouverte sous la forme d'un engagement à caractère pluri-annuel.

Enfin, dans la plupart des pays membres, les budgets des collectivités locales assument plus de la moitié des investissements publics. La programmation pluri-annuelle de ces budgets n'est pas moins nécessaire que celle des finances de l'État et ce, selon chacune des deux optiques indiquées ci-dessus. Mais il importe par ailleurs de sauvegarder, et souvent même d'accroître, l'autonomie des collectivités locales.

La solution réside dans une coordination progressive et concertée de l'activité financière des diverses collectivités publiques. L'existence, à l'échelle nationale, d'un programme ou d'un plan budgétaire à moyen terme, à l'élaboration duquel les représentants des collectivités locales auraient été associés, pourrait peut-être constituer un utile facteur d'harmonisation. En outre, les États devraient envisager d'aménager le régime des subventions qu'ils versent aux collectivités locales, en fonction de l'effort que celles-ci auraient consenti pour adapter leur propre politique financière aux exigences de la politique économique à moyen terme.

15. Selon toute vraisemblance, le taux d'augmentation des dépenses publiques demeurera néanmoins, au cours des prochaines années, de beaucoup supérieur à celui de la croissance globale (4,3 %). Les investissements publics, notamment, devraient continuer à progresser à un rythme deux fois plus rapide (8,5 %) alors que le taux de croissance de la consommation privée devrait fléchir de 5,3 % à environ 4,1 %.

Il convient de souligner les enseignements majeurs des projections à cet égard :

— en dépit de l'effort de modération ainsi prévu, les taux de progression retenus pour la consommation privée se situent probablement à la limite supérieure qui soit compatible avec l'équilibre général de la croissance ;

— même si les recommandations de politique générale formulées dans le présent programme sont rapidement mises en œuvre, il demeure à craindre que la cote d'alerte ne soit atteinte en fait d'augmentation des prix.

Dans ces conditions, la politique fiscale devrait être menée de manière à créer des ressources suffisantes pour qu'il soit possible de faire face aux besoins collectifs et à modérer l'augmentation de la consommation privée.

Une plus grande rigueur budgétaire apparaît en effet d'autant plus nécessaire pour enrayer les développements inflationnistes de la demande au cours du prochain quinquennat, qu'une politique monétaire trop restrictive engendrerait rapidement un freinage des investissements productifs. Par ailleurs, le succès d'une politique générale des revenus ne semble pas encore assuré dans le proche avenir, du moins pour ce qui est de la majorité des pays membres. Ce succès exigerait d'ailleurs, en tout état de cause, une politique financière sévère.

L'effort fiscal qui, dans ces conditions, demeure à entreprendre, devrait viser notamment à développer ou à intensifier l'épargne des particuliers — notamment des salariés — et à modérer ainsi la consommation.

16. Les conditions nécessaires pour affermir l'équilibre général de la croissance économique dans la Communauté pendant le prochain quinquennat peuvent certes apparaître rigoureuses. Il convient cependant d'en apprécier exactement la portée.

Si elles faisaient fi de ces conditions et plus spécialement des résultats des projections à moyen terme, ainsi que des orientations de politique économique définies par le programme, les autorités responsables nuiraient au développement harmonieux de l'économie européenne.

A l'inverse, en acceptant de manière consciente les contraintes existantes et les priorités qui en découlent, elles peuvent acquérir, grâce à un meilleur usage de leurs moyens traditionnels d'intervention, la possibilité de maîtriser l'évolution économique à moyen terme et de permettre un taux de croissance annuel de la consommation privée de l'ordre de 3,3 % par habitant.

Ce rythme correspond au doublement du niveau de vie en une vingtaine d'années.

CHAPITRE I

**OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE À MOYEN TERME
DANS LA COMMUNAUTÉ**

La politique économique à moyen terme dans la Communauté vise à créer les conditions optimales d'une croissance continue et harmonieuse, et à assurer ainsi, à la fois, un haut degré d'emploi et la stabilité intérieure et extérieure. Ce faisant, elle améliorera les possibilités d'une élévation rapide du niveau de vie de toutes les catégories sociales, et d'une réduction du retard des régions les moins favorisées.

Il est nécessaire à cet effet que l'initiative privée et l'action des pouvoirs publics se conjuguent étroitement. Et il importe avant tout, tant dans les États membres qu'au niveau de la Communauté, que toutes les formes de l'action des pouvoirs publics sur la croissance, les structures et la stabilité de l'économie, s'inscrivent dans une politique économique à moyen terme qui soit cohérente et rationnelle. En outre, l'intégration progressive des économies des États membres appelle, si l'on veut que le marché commun et l'union économique se réalisent dans les meilleures conditions, une coordination de plus en plus étroite de leurs politiques économiques à moyen terme.

La politique économique à moyen terme répond, de manière plus précise, aux nécessités suivantes, qui désignent en même temps ses tâches principales :

1. Dans la plupart des pays membres, les conditions générales de la croissance économique se sont profondément modifiées au cours des dernières années. Ce phénomène tient principalement au degré d'emploi élevé qui a été atteint, et à la hausse du niveau de vie. Une croissance économique optimale est désormais subordonnée à des conditions dont la réalisation exige des réflexions de plus longue portée et des efforts accrus de la part des entreprises et des pouvoirs publics, ce qui est particulièrement vrai pour l'infrastructure économique et sociale, et pour la formation des hommes.

2. Du fait des progrès de l'intégration économique européenne et de l'interpénétration des économies à l'échelle mondiale, de l'essor économique et technique, et de la hausse du niveau de vie, les économies subissent des mutations struc-

turelles de plus en plus sensibles. Ces mutations ne demandent pas seulement que les agents économiques soient en état de s'adapter sans cesse et en temps utile aux modifications structurelles de la demande et de l'offre ; elles exigent aussi qu'ils fassent effort pour mettre en application de nouvelles méthodes de production. Il convient donc de mettre en œuvre une politique structurelle qui facilite cette adaptation sur le plan des secteurs et celui des régions et qui assure, notamment, un degré suffisant de mobilité des facteurs de production. Elle devrait ainsi contribuer à assurer une évolution plus harmonieuse des structures économiques, tout en s'efforçant d'éviter les dommages économiques et sociaux qui pourraient résulter de mutations trop brutales. A cet effet, les mesures d'adaptation structurelle devraient s'inscrire dans une réflexion économique d'ensemble.

3. Parmi toutes les mesures destinées à assurer la réalisation des objectifs économiques et sociaux du traité de la C.E.E., le libre jeu du marché est, dans les secteurs où la concurrence s'exerce de manière satisfaisante, l'un des moyens les plus importants de réaliser aussi les objectifs de la politique économique à moyen terme et, en particulier, d'assurer l'allocation la plus rationnelle des facteurs de production. Ainsi donc, les forces du marché constituent un facteur de progrès économique essentiel. Aussi convient-il de mener une politique active pour maintenir la concurrence là où elle existe, et pour l'instaurer et la stimuler lorsqu'elle est insuffisante. Les règles de concurrence énoncées dans le traité de Rome constituent un cadre approprié pour une telle politique.

4. La concurrence, cependant, ne peut être toujours efficace dans tous les secteurs et, en raison de particularités structurelles propres à certains d'entre eux, il continuera d'en être ainsi à l'avenir. Cette observation s'applique notamment aux secteurs sur lesquels l'État exerce traditionnellement son influence. Ce sera l'une des tâches essentielles de la politique économique à moyen terme, par référence à une conception d'ensemble du développement économique et social, de faire en sorte que les interventions de l'État, dans la mesure où elles ne visent parfois

que des objectifs à court terme intéressant tel ou tel secteur, soient envisagées aussi en fonction de leurs répercussions plus lointaines, et de veiller à ce que leurs effets ne se contrarient pas au point de s'annuler en tout ou en partie. Il faudra donc examiner, de ce point de vue, la rationalité des interventions de l'État.

5. L'expérience a montré que, malgré les résultats qu'elles ont pu inscrire à leur actif, les mesures de politique conjoncturelle ne suffisent pas à garantir simultanément la stabilité monétaire, l'équilibre de la balance des paiements et un degré élevé d'emploi. Cela tient surtout à ce que la politique conjoncturelle cherche à obtenir des résultats rapides et s'attache surtout, de ce fait, à influencer la demande globale. Lorsqu'elle est orientée, au contraire, vers des objectifs à moyen terme, la politique économique peut créer les conditions les plus favorables à une évolution élastique de l'offre et contribuer, en agissant aussi de ce côté, à assurer une évolution plus équilibrée de l'économie. Les problèmes de politique conjoncturelle se résoudront donc plus facilement s'il existe une politique économique à moyen terme. Et, étant donné que cette politique doit nécessairement s'appuyer sur une certaine idée des perspectives de croissance à moyen terme, elle facilitera également la mise en œuvre de la politique conjoncturelle dans la mesure où elle lui permettra de s'insérer sans heurts dans le cadre d'une évolution à plus long terme.

6. La nécessité s'impose de plus en plus d'établir les budgets publics en fonction des possibilités et des nécessités de la croissance économique à moyen terme. Un effort de prévision ou de programmation devrait être accompli dans ce domaine, qui tend à créer les conditions les plus favorables à la croissance, à l'évolution structurelle et à la stabilité de l'économie. Il convient à cet effet de situer les budgets annuels dans un cadre pluri-annuel. On sera mieux en mesure, dans ce cadre, d'établir un ordre de priorité valable entre les diverses tâches de l'État, et surtout de satisfaire le besoin croissant d'investissements publics en matière d'infrastructure économique et sociale et de formation. Par là pourraient être également améliorées les conditions d'une adaptation des dépenses et des recettes publiques à l'évolution conjoncturelle de l'économie.

7. La libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre à l'intérieur de la Communauté, qui doit se réaliser complètement au cours des cinq prochaines années, conduira les économies des États membres

à une interdépendance étroite. Les impulsions économiques positives ou négatives émanant d'un pays se répercuteront très vite, et fortement, sur l'évolution économique des autres pays membres. Il est donc nécessaire d'éliminer les déséquilibres actuels et d'en éviter le retour à l'avenir. A cette fin, il faudra que les États membres s'informent mutuellement de l'évolution de leurs économies et qu'ils coordonnent plus étroitement leurs politiques économiques. Pour atteindre le plus haut degré d'efficacité possible, cette information et cette coordination devront embrasser les problèmes économiques dans leur ensemble. Il est particulièrement important, à tous égards, que les États membres accordent leurs intentions en matière de politique économique à moyen terme, que ces intentions se présentent sous forme de programmes pluri-annuels, ou qu'elles se traduisent seulement par de grandes orientations. Elles marquent en effet, au fil des années, la politique économique et elles exercent ainsi une influence sensible sur l'évolution économique elle-même.

8. Eu égard à l'étroite interdépendance qui existe entre la politique économique et la politique sociale, il faudra que la politique économique à moyen terme contribue en même temps à la réalisation des objectifs sociaux de la Communauté. Il s'agira avant tout d'assurer, dans la limite des possibilités économiques d'ensemble, l'amélioration continue des conditions de vie et de travail de toutes les catégories de la population. Cette amélioration demande, outre une croissance optimale et la stabilité monétaire, un haut degré d'emploi ainsi qu'une répartition équitable du revenu et de la propriété. Il est indispensable, pour que le marché commun évolue vers l'union économique, que l'on dispose d'une information régulière sur l'évolution sociale et les développements de la politique sociale dans les États membres et qu'une étroite collaboration s'établisse entre eux, au niveau communautaire, en matière sociale.

9. Enfin, l'élaboration et l'exécution de politiques communes dans des domaines particuliers tels que l'agriculture, les transports, l'énergie, les relations commerciales avec les pays non-membres ou la formation professionnelle — politiques qui ont déjà pris forme en partie, ou qui doivent voir le jour au cours des prochaines années en vertu de tâches imparties aux Communautés — ne se conçoivent pas non plus sans une connaissance suffisante des grandes tendances de la croissance économique à moyen terme et des intentions de politique économique des États membres.

10. Le Conseil de la Communauté a déclaré formellement que la politique économique à moyen terme n'avait pas pour tâche d'assigner des objectifs quantitatifs à la Communauté ou aux États membres. Il n'est guère possible, cependant, de concevoir une politique économique et une politique budgétaire à moyen terme qui ne reposent pas sur une appréciation quantitative des perspectives de croissance de l'économie dans certaines conditions. Les bases de cette appréciation se fondent, pour l'essentiel, sur les travaux du groupe d'étude des perspectives économiques à moyen terme et sur les études prévisionnelles effectuées, dans ce domaine, par les gouvernements des États membres et par la Commission.

On a pu mesurer, d'autre part, au cours de l'élaboration de ce programme, combien il était important, pour la conception d'une politique économique à moyen terme, de disposer, pour les divers pays membres, de renseignements statistiques suffisants et comparables, notamment en matière de comptabilité nationale. Aussi, les États membres et les institutions de la Communauté devraient-ils intensifier les efforts qu'ils ont déjà entrepris en vue d'améliorer la connaissance statistique des faits économiques et considérer qu'un marché commun, et l'édification d'une union économique, exigent aussi l'uniformisation des définitions et des méthodes statistiques.

L'Office statistique des Communautés européennes a un rôle important à jouer à cet égard.

11. La réalisation de l'ensemble du programme de politique économique à moyen terme exigera des efforts importants et ne pourra, dans ces conditions, être que progressive. Aussi importe-t-il d'autant plus au succès de cette politique que les États membres mettent en place ou améliorent les instruments législatifs ou administratifs nécessaires et que les institutions de la Communauté renforcent, dans la mesure nécessaire, leurs moyens administratifs. Il faudrait donc que soient prises aussitôt que possible les dispositions propres à permettre une mise en application rapide et efficace des indications contenues dans le présent programme.

Le succès de la politique économique à moyen terme dépendra, en outre, dans une mesure essentielle, de ce que les pouvoirs publics ne soient pas seuls à en soutenir les orientations, mais qu'elles obtiennent aussi l'appui des autres agents économiques. Cela implique une étroite collaboration entre les gouvernements et les institutions de la Communauté, d'une part, et les groupements professionnels et sociaux, d'autre part.

CHAPITRE II

PERSPECTIVES GÉNÉRALES DE LA CROISSANCE AU COURS DES PROCHAINES ANNÉES

1. Les orientations de politique économique, définies par le programme, doivent s'appuyer sur une vision d'ensemble des perspectives du développement au cours des prochaines années. Les projections permettent de concrétiser ces perspectives en quantifiant en ordres de grandeur les évolutions ou les transformations à envisager.

Elles donnent ainsi aux responsables de la politique économique, et aux autres agents de l'économie, un cadre d'ensemble à l'intérieur duquel devront s'insérer leurs décisions et leurs choix. Elles leur permettent aussi de mieux discerner la nature des problèmes auxquels ils auront à faire face, de repérer à l'avance les zones critiques de l'économie et de mesurer les marges de liberté dont ils disposent pour telle ou telle action particulière.

2. Cependant, la croissance est un processus dont le dynamisme repose sur des changements continuels dans les comportements des agents économiques et dans leurs relations réciproques. Sans doute, ces changements sont-ils soumis à certaines lois relativement stables sur lesquelles se fondent les techniques de projection. Mais les nombreuses incertitudes qui subsistent excluent la possibilité de prévisions rigoureuses.

Il convient donc de souligner le caractère éminemment conditionnel des projections quantitatives. Leur établissement repose en effet sur un ensemble d'hypothèses plus ou moins explicites. Ces hypothèses conditionnent ainsi la réalisation des évolutions envisagées et doivent être prises en compte dans l'interprétation des projections.

Parmi les hypothèses qu'on est ainsi amené à se donner, celles qui concernent les intentions des pouvoirs publics jouent un rôle particulièrement important, du fait même de leur influence sur l'évolution de l'économie. Les rapports entre projections et programmes sont donc d'une double nature : si les projections constituent la base technique sur laquelle sont fondés les programmes, elles incorporent elles-mêmes, plus ou moins explicitement, certaines des options figurant dans ces programmes.

3. Les projections établies pour le programme de politique économique à moyen terme se limitent actuellement à la population et à l'emploi, à la formation du produit intérieur par grandes branches et à ses utilisations par grandes catégories. Les projections sont, en outre, établies aux prix de l'année de base 1960 (aux prix de 1965 pour l'Allemagne).

Il s'agit donc de projections globales, en volume, sur les opérations de biens et services, qui présentent de ce fait deux limitations essentielles. La première résulte de l'estimation à prix constants ; en faisant abstraction des variations de prix, on aboutit à une image imparfaite de l'évolution économique, notamment en ce qui concerne l'évolution de la structure du produit national par secteur, et l'on n'est pas en mesure de dégager les implications de cette évolution à l'égard de la stabilité des prix. La seconde concerne l'évolution des revenus et des flux financiers, problème important qui n'a pu encore être traité au stade actuel des travaux.

4. Ces projections ont été établies par le groupe d'étude des perspectives économiques à moyen terme, sur la base des travaux effectués sur le plan national. Toutefois, dans le cas de la république fédérale d'Allemagne, elles ont été fournies directement par les services officiels allemands et présentent certaines divergences par rapport à celles du groupe d'étude.

Par ailleurs, les caractéristiques de ces projections sont assez différenciées selon les pays.

Pour l'Allemagne et le Luxembourg, qui n'établissent pas de programmes nationaux, les projections retracent une évolution moyenne de l'économie au cours des cinq prochaines années. Le gouvernement allemand s'est efforcé de déterminer un taux de croissance moyen qui permette d'atteindre, dans des conditions acceptables, les

objectifs centraux de la politique économique : plein emploi, stabilité des prix, équilibre extérieur. Sa projection correspond à une hypothèse de travail destinée à éclairer les décisions de politique économique. Elle se situe à mi-chemin entre deux projections limites préalablement établies pour déterminer l'intervalle approximatif à l'intérieur duquel devrait se situer le taux de croissance global à moyen terme si l'on veut éviter que l'un quelconque des trois objectifs centraux précités ne soit trop fortement compromis.

Pour les autres pays, les projections s'appuient directement sur les travaux effectués par les services officiels dans le cadre de l'élaboration des programmes ou plans nationaux. Pour la France, elles s'identifient avec les hypothèses de croissance retenues pour le 5^e plan (1). Pour l'Italie, les Pays-Bas et la Belgique, il s'agit des hypothèses retenues dans l'état atteint au 1^{er} janvier 1966 par les travaux préparatoires aux programmes nationaux à moyen terme.

Au niveau national, ces divers programmes peuvent comporter des objectifs quantitatifs : ceux-ci sont cependant conçus d'une manière non point absolue, mais conditionnelle — l'accent étant généralement mis sur le caractère flexible de ces objectifs et des programmes correspondants. C'est ainsi que dans le cas du 5^e plan français, les pouvoirs publics s'engagent à en défendre les objectifs, mais n'en garantissent pas la réalisation.

Au niveau communautaire, les estimations ont été acceptées par le Comité comme hypothèse centrale de croissance pour les pays considérés. Elles ne constituent pas pour autant des objectifs mais, conformément à une déclaration expresse du Conseil, de simples indications quantitatives (2).

(1) Les écarts qui apparaissent par rapport au 5^e plan proviennent de différences de définitions (les chiffres sont calculés sur une notion restrictive de la production qui exclut, notamment, les services des administrations publiques et des institutions financières). Sous cette réserve, la projection française correspond à la projection annexée au plan. Les chiffres relatifs à 1965 et les évolutions correspondantes sont ceux des comptes établis pour le budget économique de mai 1965.

(2) Dans les développements qui suivent, les taux d'accroissement sont, en principe, exprimés en taux annuels, sauf indication contraire. On rappellera, en outre, que, dans les tableaux, l'intitulé « 1970/65 » correspond aux variations intervenues entre 1965 et 1970, soit sur un intervalle de cinq ans.

POPULATION ET EMPLOI

Population totale

5. La Communauté comptera en 1970, 188 millions d'habitants (1). Sa population totale, qui était de 172 millions en 1960 et de 181 millions en 1965, aura ainsi augmenté en 10 ans de 9,5 % (voir tableau 1).

Les cinq prochaines années semblent cependant devoir être marquées par un ralentissement de l'expansion démographique — 4 % entre 1965 et 1970, contre 5,6 % entre 1960 et 1965. Les années passées ont en effet été marquées par certaines migrations exceptionnelles qui ont notamment affecté la république fédérale d'Allemagne et la France. En outre, certains pays s'attendent à un fléchissement de l'évolution démographique naturelle en raison de l'arrivée, en âge de fécondité, de générations moins nombreuses.

Néanmoins, l'accroissement de la population totale se poursuivra encore à des rythmes assez voisins dans les différents pays : mis à part le taux élevé de 1,5 % pour les Pays-Bas, l'éventail des taux annuels se situe entre 0,6 % et 0,9 %.

Population active disponible

6. Les tendances de la population active s'annoncent plus divergentes selon les pays ; elles aboutissent, pour l'ensemble de la Communauté,

(1) Les chiffres relatifs à la population totale et à l'emploi tiennent compte des soldes migratoires nets entre 1965 et 1970.

à une croissance plus modérée que par le passé (voir tableau 2).

L'évolution de la population active disponible sera marquée par l'influence des facteurs suivants :

— le pourcentage dans la population totale des personnes en âge de travailler connaîtra des modifications souvent substantielles par rapport au passé — son évolution restant différenciée selon les pays ;

— la scolarisation croissante de jeunes affectera sensiblement les taux d'activité de la tranche d'âge correspondante ;

— pour les mouvements d'immigration, dont la prévision est beaucoup plus difficile, on a généralement supposé le maintien des courants antérieurs (2). Toutefois, le développement rapide

(2) En fait, les estimations obtenues concernent les migrations totales (actifs et inactifs) — seule la R.F. d'Allemagne ayant présenté une estimation des migrations de travailleurs étrangers. Ces estimations permettent cependant de se faire une idée très approximative de la tendance pour les migrations de personnes actives.

Ces estimations sont les suivantes par période de cinq ans (en milliers):

— le signe + correspond à une immigration nette,
— le signe — correspond à une émigration nette.

	1965/60	1970/65
Allemagne (R.F.)	+ 835	+ 350
France	+ 1.546	+ 740
Italie	— 500	— 300
Pays-Bas	+ 44	+ 60
Belgique	+ 132	+ 85
Luxembourg	+ 12	+ 8

Tableau 1

Évolution de la population totale

Pays	Effectifs (en milliers) (1)		Taux de croissance annuels en %		
	1960	1970	1960/55	1965/60	1970/65
Allemagne (R.F.)	55.430	60.700	1,1	1,3	0,6
France	45.680	51.290	1,0	1,4	0,9
Italie	49.760	53.100	0,6	0,7	0,6
Pays-Bas	11.490	13.230	1,3	1,4	1,5
Belgique	9.180	9.780	0,6	0,7	0,6
Luxembourg	315	348	0,6	1,1	0,8
C.E.E.	171.860	188.450	0,9	1,1	0,8

(1) Les chiffres sont arrondis à la dizaine de milliers, sauf pour le Luxembourg.

Tableau 2
Évolution de la population active disponible

Pays	Effectifs (en milliers) (1)		Taux de croissance annuels en %		
	1960	1970	1960/55	1965/60	1970/65
Allemagne (R.F.)	26.520	27.300	1,1	0,6	0
France	19.720	20.760	0,1	0,6	0,6
Italie	19.880	20.980	0,4	0,5	0,6
Pays-Bas	4.190	4.840	0,7	1,6	1,3
Belgique	3.530	3.760	-0,1	0,7	0,5
Luxembourg	131	137	0,1	0,7	0,2
C.E.E.	73.970	77.780	0,5	0,7	0,4

(1) Les chiffres sont arrondis à la dizaine de milliers, sauf pour le Luxembourg.

de la demande de main-d'œuvre en Italie, prévu par le programme quinquennal de ce pays, se traduirait par une réduction assez marquée des migrations intracommunautaires nettes.

Compte tenu de ces divers facteurs, deux tendances distinctes se font jour :

L'Allemagne et le Luxembourg connaîtront une stagnation de la population active disponible. On peut donc s'attendre à ce que les problèmes de main-d'œuvre continuent à revêtir, dans ces deux pays, un caractère aigu.

Les quatre autres pays s'attendent à une progression de leur population active : cette progression sera encore très rapide aux Pays-Bas, malgré un net ralentissement (1,3 % contre 1,6 % entre 1960 et 1965) et restera soutenue dans les trois

autres pays (France, Belgique et Italie se situent à 0,5 % environ).

Ainsi, la population active disponible de la Communauté, qui comprenait 76,1 millions de personnes en 1965, augmenterait de 1,7 million pour atteindre 77,8 millions en 1970 — alors que l'accroissement enregistré entre 1960 et 1965 a été de 2 millions environ.

Emploi

7. Il ne semble pas que l'absorption de ces ressources supplémentaires en main-d'œuvre suscite des difficultés majeures au niveau global, si la demande finale de biens et services progresse effectivement aux rythmes envisagés dans les projections.

Tableau 3
Évolution de la population occupée

Pays	Effectifs (en milliers) (1)		Taux de croissance annuels en %		
	1960	1970	1960/55	1965/60	1970/65
Allemagne (R.F.)	26.250	27.150	1,7	0,7	0
France	19.480	20.410	-0,1	0,3	0,7
Italie	19.010	20.360	1,3	0,6	0,8
Pays-Bas	4.140	4.780	0,7	1,6	1,2
Belgique	3.350	3.660	-0,1	1,1	0,6
Luxembourg	134	142	0,2	0,7	0,4
C.E.E.	72.360	76.500	1,0	0,6	0,5

(1) Y compris les militaires du contingent et l'apport net de frontaliers employés sur le territoire national.

Les chiffres sont arrondis à la dizaine de milliers, sauf pour le Luxembourg.

Celles-ci supposent, en effet, la réalisation d'un niveau élevé de l'emploi — l'un des objectifs généraux auquel les États membres ont souscrit dans le cadre du traité de Rome et qu'ils visent également dans leurs politiques conjoncturelles et structurelles.

Les faibles taux de chômage retenus pour cinq pays (entre 0,5 et 1,7 %) correspondent à une situation de plein-emploi et, pour certains pays, à la persistance de tensions sur les marchés du travail. L'évolution prévue pour ce taux par le programme italien (3,0 %) consacrerait une réduction substantielle du chômage structurel dans ce pays.

Pour la durée effective du travail, les projections ont supposé que la tendance à la réduction se maintiendrait à des taux d'ailleurs sensiblement différents d'un pays à l'autre ; l'éventail des taux de réduction, assez ouvert, se prête difficilement à une interprétation en raison de la diversité des situations de départ et de l'imprécision fréquente des hypothèses.

Si elle se produisait dans les proportions prévues par les projections nationales, la réduction de la durée du travail compenserait sensiblement l'accroissement des disponibilités en main-d'œuvre. Le volume global de l'emploi, en heures ouvrées, pourrait ainsi n'augmenter dans la plupart des pays qu'à un rythme faible ; il semble même appelé à diminuer en Allemagne.

Il convient de souligner, pour conclure, que l'équilibre de l'emploi n'est pas seulement un

problème global. D'importants mouvements devraient intervenir, à l'intérieur des économies nationales, vers les secteurs à forte expansion d'emploi. On peut déjà se faire une idée très approximative de l'ampleur de ces mouvements — à un niveau encore très agrégé — en observant que l'industrie et les services pris dans leur ensemble demanderaient 3,6 millions de travailleurs supplémentaires (soit près de 5 % de la population active totale), tandis que les effectifs agricoles diminueraient de quelque 1,7 million de travailleurs. La réalisation, dans de bonnes conditions, de ces mouvements — particulièrement importants en Italie et en France — continuera de poser d'importants problèmes d'adaptation, notamment pour ce qui concerne la formation des jeunes ruraux et l'équilibre entre les différentes régions.

CROISSANCE DU PRODUIT GLOBAL ET PAR GRAND SECTEUR

Croissance globale

8. Le taux de croissance global ⁽¹⁾ du produit intérieur est un repère important pour la politique économique.

⁽¹⁾ Les valeurs, exprimées en unités monétaires nationales dans chaque projection, ont été converties en unités de compte pour permettre les totalisations ou les comparaisons communautaires — dont l'usage appelle cependant de nombreuses réserves. Une unité de compte correspond à 0,888671 gramme d'or fin, définition actuellement identique à celle du dollar.

Tableau 4

Croissance du produit global ⁽¹⁾

Pays	Taux de croissance annuels à prix constants en %						
	Produit global			Produit par personne occupée		Produit par habitant	
	1960/55	1965/60	1970/65	1965/60	1970/65	1965/60	1970/65
Allemagne (R.F.)	6,6	5,1	3,5	4,3	3,5	3,8	3,0
France	4,7	4,8	4,8	4,5	4,2	3,4	3,9
Italie	5,9	5,1	5,0	4,5	4,2	4,4	4,4
Pays-Bas	4,2	4,7	4,6	3,0	3,3	3,3	3,1
Belgique	2,7	4,5	4,1	3,4	3,4	3,8	3,5
Luxembourg	3,0	2,9	3,2	2,2	2,8	1,8	2,4
C.E.E.	5,4	4,9	4,3	4,3	3,8	3,8	3,5

⁽¹⁾ Produit intérieur brut aux prix 1960 — sauf pour l'Allemagne (produit national brut aux prix 1965).

Sa détermination doit tenir compte des perspectives démographiques et de l'objectif d'emploi, des perspectives de la demande et des impératifs d'une croissance équilibrée. Les travaux effectués ont conduit à retenir les hypothèses suivantes pour chacun des pays de la Communauté (voir tableau 4).

Les taux de croissance globaux ainsi retenus correspondraient pour la plupart des pays à la poursuite des rythmes tendanciellement observés dans le passé récent. Compte tenu de l'affaiblissement prononcé de l'expansion qui a été constaté en 1966 et du fait qu'il convient de s'attendre, au cours du premier semestre de 1967, à une persistance du ralentissement du rythme de l'expansion, l'hypothèse d'un taux réel d'expansion de 3,5 % pour la république fédérale d'Allemagne suppose un taux réel d'expansion de 4 % pour le reste de la période 1966/1970.

Le taux de croissance par personne occupée et le taux de croissance par habitant constituent deux indicateurs souvent utilisés pour apprécier la « performance » d'une économie nationale. Il semble que l'un et l'autre doivent, dans l'ensemble, se maintenir tendanciellement aux niveaux réalisés jusqu'ici, sous réserve d'un certain ralentissement en Allemagne.

Toutefois, le taux de croissance par personne occupée restera plus élevé que le taux par habitant dans tous les pays de la C.E.E., à l'exception de la Belgique et de l'Italie. Cet écart résulte de la proportion décroissante des actifs dans la population totale.

9. Les perspectives par grand secteur, évaluées sur la base des hypothèses centrales et en tenant compte de l'évolution de la demande par grandes catégories, font apparaître une production industrielle en progrès soutenu, une production des services en expansion plus modérée, tandis que la production agricole continuerait à se développer aux rythmes plus lents enregistrés jusqu'à présent (1).

Agriculture

10. Pour le secteur agricole, la progression de la valeur ajoutée serait de l'ordre de 2 % (par pays, elle se situe entre 2,9 % pour l'Italie et 1,0 % pour le Luxembourg). La part de ce secteur dans le produit intérieur brut passerait, pour l'ensemble de la C.E.E., de 7,8 % en 1965 à quelque 6,7 % en 1970 (2).

L'agriculture offre des perspectives appréciables d'amélioration pour les rendements des diverses productions. Ces perspectives dépendent, dans une large mesure, de la transformation des structures agricoles.

La réduction tendancielle de la population agricole, qui est liée à cette transformation,

(1) La ventilation de la croissance globale entre les trois grands secteurs n'a pas pu être effectuée pour les projections allemandes.

(2) Les chiffres relatifs à l'agriculture doivent être interprétés avec prudence. Les variations de la valeur ajoutée agricole peuvent en effet être prononcées selon l'année de base choisie, en raison des fluctuations très sensibles de la production agricole.

Tableau 5
Évolution de l'agriculture

Pays	Taux de croissance annuels en %					
	Valeur ajoutée		Emploi		Valeur ajoutée par personne occupée	
	1965/60	1970/65	1965/60	1970/65	1965/60	1970/65
Allemagne (R.F.)	1,1	—	— 3,9	—	5,2	—
France	0,9	1,7	— 3,3	— 3,7	4,5	5,6
Italie	2,6	2,9	— 3,3	— 3,0	6,1	6,0
Pays-Bas	— 0,4	2,2	— 3,7	— 2,7	3,3	5,0
Belgique	0,1	2,2	— 4,1	— 3,1	4,4	5,4
Luxembourg	0,9	1,0	— 3,1	— 3,1	4,0	4,1
C.E.E.	1,3	—	— 3,4	—	5,1	—

semble devoir se prolonger dans l'avenir au rythme d'environ 3 % par an dans tous les pays membres. Une telle évolution ramènerait la part de la population active occupée dans l'agriculture de 15,9 % en 1965 à 13,2 % en 1970 pour l'ensemble de la C.E.E. (les pourcentages nationaux se situent actuellement entre 6 % en Belgique et 25 % en Italie).

Sous l'influence combinée de l'amélioration des rendements et de la réduction de la population agricole, le produit par personne occupée dans l'agriculture devrait continuer à progresser à un taux annuel sensiblement plus élevé que dans les autres secteurs de l'économie (entre 4 et 6 % selon les pays).

La modernisation qui accompagne cette évolution tend à transformer progressivement les conditions de vie dans l'agriculture vers une pleine intégration dans l'ensemble de l'économie, et à faciliter le relèvement du revenu individuel des agriculteurs, tout en entraînant une augmentation rapide de leurs achats aux autres secteurs.

L'évolution vers un meilleur équilibre de l'agriculture dépend ainsi, dans une large mesure, des perspectives de croissance dans les autres secteurs de l'économie et notamment de la possibilité d'y créer des emplois nouveaux pour les travailleurs qui, dans certaines branches de l'agriculture, sont occupés sur des postes à faible productivité.

Industrie

11. Pour l'industrie, la croissance se poursuivrait à un rythme global d'environ 5,5 % par an ; les taux retenus pour les différents pays se situent pour la plupart entre 4,5 % et 6 %, mais l'Italie envisage une croissance plus élevée (7,0 %), tandis que le Luxembourg, où se posent des problèmes de diversification, progresserait à un taux plus faible (3,6 %) (voir tableau 6).

Cette croissance supposerait une demande supplémentaire de main-d'œuvre d'environ 1.550.000 personnes en cinq ans et une progression annuelle du produit par personne active de l'ordre de 4,5 %, voisine des tendances enregistrées depuis 1955.

Services

12. Les services représentent un ensemble assez composite pour lequel l'interprétation des projections rassemblées est particulièrement malaisée pour des raisons essentiellement techniques ; les indications que l'on peut fournir à cet égard, si incertaines soient-elles, sont néanmoins importantes en raison de la place de ce secteur dans les économies de la Communauté — 39 % à 52 % du produit intérieur brut en 1960 selon les pays — et de son rôle croissant dans leur expansion.

Tableau 6

Évolution de l'industrie

Pays	Taux de croissance annuels en %					
	Valeur ajoutée		Emploi		Valeur ajoutée par personne occupée	
	1965/60	1970/65	1965/60	1970/65	1965/60	1970/65
Allemagne (R.F.)	5,5	—	1,0	—	4,5	—
France	5,1	5,2	1,6	0,9	3,5 (1)	4,3 (1)
Italie	6,5	7,0	1,7	2,2	4,7	4,7
Pays-Bas	6,1	6,0	2,0	1,3	4,1	4,6
Belgique	5,1	4,4	1,2	0,3	3,9	4,1
Luxembourg	3,2	3,6	1,5	1,0	1,7	2,7
C.E.E.	5,5	—	1,4	—	4,1	—

(1) Pour la France, l'écart apparent dans l'évolution de la valeur ajoutée par personne occupée est fortement influencé par les variations dans la durée du travail. Les taux d'évolution de la valeur ajoutée par heure de travail sont comparables au cours des deux quinquennats.

Tableau 7

Évolution des services

A. Avec les administrations publiques

Pays	Taux de croissance annuels en %			
	Valeur ajoutée		Emploi	
	1965/60	1970/65	1965/60	1970/65
Allemagne (R.F.)	4,5	—	1,7	—
France (1)	4,5	4,4	1,0	1,7
Italie	4,7	3,8	2,7	1,6
Pays-Bas	4,2	3,4	2,4	1,7
Belgique	4,6	3,9	1,8	1,4
Luxembourg	2,9	3,0	1,4	1,0
C.E.E.	4,5	—	1,8	—

B. Sans les administrations publiques

Allemagne (R.F.)	4,4	—	1,2	—
France	5,0	4,8	1,6	1,9
Italie	5,3	3,9	3,2	1,5
Pays-Bas	4,8	3,8	2,8	1,9
Belgique	4,1	3,5	1,8	1,3
Luxembourg	3,2	3,4	1,4	1,0
C.E.E.	4,8	—	1,9	—

(1) Les chiffres français comprennent les effectifs du contingent. Si ce poste est déduit, le taux d'accroissement de l'emploi serait le même pour 1965/60 et 1970/65 (1,8 %).

Dans la plupart des pays, la progression de ce secteur en valeur ajoutée, qui se situerait autour de 4 % par an (3 à 4,5 selon les pays, 3,4 à 4,8 % si l'on fait abstraction des administrations publiques) serait, d'après les projections rassemblées, en léger ralentissement par rapport au passé et perdrait du terrain par rapport à l'industrie. Ce changement de tendance doit être mis en rapport avec le ralentissement de progression escompté pour la consommation privée — débouché principal du secteur des services. En revanche, la progression de l'emploi y serait toujours plus marquée que dans l'industrie : la demande supplémentaire d'environ 2 millions de personnes, qui y est escomptée d'ici 1970, correspondrait à un accroissement annuel de l'ordre de 1,3 % pour l'ensemble de la C.E.E.

ÉVOLUTION DE LA DEMANDE

13. La réalisation des perspectives par grand secteur dépend, avant tout, des conditions dans lesquelles se déroulera l'expansion de la demande. Tous les pays membres envisagent un développement soutenu de celle-ci, accompagné de transformations substantielles dans sa structure générale. Avant d'aborder l'examen de ces perspectives, il est cependant utile de préciser la nature des choix qu'elles impliquent.

La demande globale doit se répartir entre les diverses utilisations du produit global, de manière à permettre à chacune d'elles de jouer son rôle spécifique dans une croissance équilibrée. Les choix qui président à cette répartition dé-

pendent à la fois des comportements privés et des politiques suivies. Ces projections doivent donc s'efforcer d'anticiper sur les uns et les autres, en tenant compte des diverses indications ou orientations disponibles.

Un premier choix fondamental concerne l'équilibre à réaliser entre consommation et investissement dans l'affectation des ressources. Le niveau de l'investissement, en déterminant le rythme du développement ultérieur de l'économie, régit l'évolution future de la consommation. Ainsi, la répartition entre consommation et investissement affecte dans une large mesure le rapport entre la consommation d'aujourd'hui et les possibilités de consommation de demain.

Cette relation entre investissement et croissance revêt cependant des modalités différentes selon les formes de l'investissement. Pour les investissements publics, les conséquences, relativement diffuses, ne se perçoivent pas toujours directement, ni rapidement : il est difficile de chiffrer la valeur des services rendus par la construction d'écoles ou de routes, alors même que leur utilité est incontestée. Pour les investissements des entreprises au contraire, les effets sont perceptibles en termes de production — c'est en ce sens qu'ils sont appelés « directement productifs ». C'est pourquoi, sur une période de cinq ans, le niveau de ces investissements doit être choisi en relation étroite avec le taux de croissance envisagé. Pour être moins étroite, la relation entre équipements publics et croissance n'en est pas moins importante et elle pose le problème de l'équilibre de leur progression avec celle des équipements productifs.

La répartition entre consommation privée et utilisations collectives du produit national est un autre choix important. En effet, l'évolution du niveau de vie ne dépend pas seulement des achats que font les particuliers pour subvenir à leurs besoins propres, mais aussi des dépenses assumées par la collectivité pour couvrir des besoins de caractère collectif, tels que l'enseignement, la santé ou l'infrastructure routière.

Les perspectives nationales en matière de demande comportent, de manière plus ou moins explicite, des indications sur la manière dont ces principaux arbitrages pourraient être réalisés au cours des prochaines années — la portée de ces indications variant bien entendu selon que les projections comportent ou non des objectifs.

Ces arbitrages sont dans une certaine mesure liés les uns aux autres. Mais il importe de mettre plus particulièrement en relief deux relations qui revêtent un caractère plus rigoureux et jouent un rôle décisif dans les projections en

limitant les possibilités de choix. La première, déjà mentionnée, concerne les investissements directement productifs, dont le rythme de progression est étroitement lié au taux de croissance global retenu. La seconde concerne les échanges extérieurs : la progression des importations étant elle aussi assez étroitement liée à celle du produit national, la réalisation de l'équilibre extérieur impose une progression sensiblement parallèle des exportations.

Les investissements directement productifs et les exportations apparaissent ainsi comme les deux types d'utilisation qui sont les plus strictement dépendants des rythmes de croissance de la production. Il paraît logique d'aborder par là l'examen des perspectives de la demande.

Investissements directement productifs

14. Pour assurer la modernisation et maintenir la compétitivité des économies de la C.E.E., les investissements directement productifs devraient, dans les années à venir, progresser à un taux supérieur à celui du produit intérieur brut. Les taux de croissance annuelle envisagés se situent généralement entre 3,8 % et 5,8 % d'ici 1970 (1) et se traduiraient par un accroissement de la part du produit intérieur consacré à ces investissements (voir tableau 8).

Exportations

15. En ce qui concerne les utilisations extérieures, les indications quantitatives recueillies sont encore très insuffisantes ; il y a tout lieu de s'attendre à ce que les importations continuent comme par le passé à croître sensiblement plus vite que le produit intérieur ; cette tendance est vraisemblable non seulement pour les échanges intracommunautaires, sous l'impulsion de l'intégration, mais aussi pour les relations avec les pays tiers. Par voie de conséquence, la réalisation de l'équilibre de la balance des paiements, et la recherche d'un solde excédentaire permettant de financer l'aide au développement impliqueront une progression au moins aussi rapide des exportations. Il est cependant clair que l'évolution effective de ces dernières dépend d'un ensemble de facteurs externes et internes auxquels une attention particulière doit être accordée. En particulier, les perspectives de la demande exté-

(1) L'Italie se situe à un taux sensiblement plus élevé en raison d'un niveau de départ très faible en 1965, dû à la situation conjoncturelle de cette année. Le taux de croissance annuel moyen sur l'ensemble de la période 1960-70 serait de 5,6 %.

Tableau 8

Évolution des investissements directement productifs

Pays	En % des investissements fixes totaux			Taux de croissance annuels en %	
	1960	1965	1970	1965/60	1970/65
Allemagne (R.F.)	62,1	62,5	63,3	7,4	3,8
France	63,5	58,6	60,0	6,7	5,8
Italie	65,1	58,6	64,6	— 0,6	12,2
Pays-Bas	64,6	63,3	60,7	6,5	5,7
Belgique	60,9	61,1	61,3	4,4	4,0
Luxembourg	59,6	—	—	—	—
C.E.E.	58,2	56,3	58,5	5,8	6,1

rière, qui n'ont pu être prises en compte que pour deux pays (la France et les Pays-Bas), mériteraient un examen plus approfondi.

Consommation et investissements publics

16. Les utilisations collectives représentent par excellence le domaine d'action directe des pouvoirs publics. L'ampleur des besoins collectifs à satisfaire, notamment en matière d'infrastructure routière, d'enseignement et de santé, impose aux pays membres un effort particulièrement important dans ce sens. Les investissements publics devraient progresser dans l'ensemble à un

rythme deux fois plus rapide que celui du produit intérieur brut (de l'ordre de 7 à 10 % par an pour la plupart des pays, un peu moins pour l'Allemagne, sensiblement plus pour l'Italie⁽¹⁾). Les estimations relatives à la consommation publique — qui comprennent entre autres les dépenses militaires — correspondent (à prix constants) à des taux plus modérés, à propos desquels

(¹) Le taux de progression particulièrement élevé retenu pour l'Italie résulte du niveau de départ faible des investissements publics en 1965. Le taux moyen annuel pour l'ensemble de la période 1960-70, de l'ordre de 10 %, est beaucoup plus proche de ceux des autres pays.

Tableau 9

Consommation et investissements publics

Pays	Consommation publique			Investissements publics		
	en % du P.I.B.	Taux de croissance annuels en %		en % du P.I.B.	Taux de croissance annuels en %	
	1960	1965/60	1970/65	1960	1965/60	1970/65
Allemagne (R.F.)	14,3	6,6	3,1	3,4	10,3	5,5
France	12,8	3,8	4,5	2,1	11,0	8,2
Italie	14,6	5,0	5,2	2,3	1,8	18,4
Pays-Bas	13,7	3,4	3,1	4,1	7,8	9,8
Belgique	12,6	6,1	5,6	2,2	8,3	7,5
Luxembourg	10,2	2,2	2,7	4,9	—	—
C.E.E.	13,5	5,2	4,0	2,5	8,9	8,5

il y a lieu cependant de noter que, pour des raisons techniques ⁽¹⁾, ils sous-estiment l'évolution effective à prix variables.

L'ensemble de la consommation et des investissements publics qui, aux prix de 1960, absorbait près de 16 % du produit intérieur brut de la Communauté en 1960, et près de 17 % en 1965, en représenterait quelque 17,5 % en 1970. Cette évolution est encore amplifiée si l'on tient compte des variations de prix.

Les projections nationales font ainsi ressortir la nécessité de consacrer une part croissante des ressources réelles aux besoins collectifs, tout en maintenant, voire souvent en augmentant, la part consacrée aux investissements directement productifs.

Construction de logements

17. La construction de logements représente une part comprise entre 4 et 6 % du produit in-

⁽¹⁾ Plus de la moitié de la consommation publique correspond en effet aux traitements des fonctionnaires qui, dans les séries à prix constants, sont généralement évalués en éliminant les variations des taux de rémunération individuelle, sauf pour la Belgique où l'évaluation tient compte des augmentations de rémunération autres que celles résultant de la hausse de l'indice du coût de la vie.

térieur. Pour la plupart des pays, un ralentissement sensible de sa progression est attendu (voir tableau 10).

Les différences qui ressortent de ce tableau s'expliquent dans une large mesure par la situation — très diverse selon les pays — des stocks de logements. Cette situation est relativement favorable en Allemagne et en Belgique. Dans ces deux pays, l'effort réalisé dans le passé permet de se contenter, d'ici 1970, d'une progression lente de la construction résidentielle.

La situation des logements est moins favorable en France et en Italie et, au moins pour quelques années encore, aux Pays-Bas. Le ralentissement — d'ampleur variable — que ces trois pays ont prévu pour 1965-70 par rapport au quinquennat précédent résulte de plusieurs facteurs. Il y a lieu de noter tout d'abord que les évolutions en volume ne tiennent pas toujours compte des améliorations prévues par ces pays pour la qualité moyenne et la dimension des logements construits ⁽²⁾. Par ailleurs, les niveaux actuels de la construction impliquent déjà un effort substantiel en termes de main-d'œuvre et de financement, après la rapide progression enregistrée depuis 1960 ; cet effort doit être, de plus, apprécié en tenant compte des options consenties

⁽²⁾ De même, la comparaison entre pays est rendue difficile par ces facteurs.

Tableau 10

Construction de logements

Pays	Nombre ⁽¹⁾ (mill.)	En millions d'unités de compte ⁽²⁾	Taux de croissance annuels en %		Parts relatives en %			
			1965/60	1970/65	dans le P.I.B.		dans les investissements fixes totaux	
					1965	1970	1965	1970
Allemagne (R.F.)	551	3.774	4,9	1,0	5,8	5,1	21,6	19,1
France	317	2.832	10,8	2,7	6,2	5,7	28,6	25,2
Italie	313	1.773	6,2	1,4	5,9	4,9	31,2	20,7
Pays-Bas	85	480	7,7	6,2	4,9	5,3	18,6	18,2
Belgique	52	587	2,3	1,6	4,7	4,1	25,0	22,3
Luxembourg	1	20	—	—	—	—	—	—
C.E.E.	1.319	9.466	7,0	2,1	5,6	5,1	24,2	20,8

⁽¹⁾ Nombre de logements achevés — Source : O.S.C.E., Bulletin général de statistiques 1964, n° 1, tableau 37. Toutefois, les chiffres belges et italiens de ce tableau ont été corrigés.

⁽²⁾ Cf. note ⁽¹⁾ paragraphe 8.

en faveur des besoins collectifs, car les deux types de demande entrent directement en concurrence sur le marché de la construction, aussi bien pour la main-d'œuvre que pour le financement.

Consommation privée

18. C'est en définitive sur la consommation privée que, dans la plupart des pays membres, devra donc porter l'essentiel de l'effort d'ajustement nécessaire pour réaliser une expansion équilibrée. La consommation privée a pris depuis cinq ans une avance considérable sur le produit intérieur brut, puisque sa part relative (qui, en 1965, a représenté 56 % à 67 % du P.I.B.) a augmenté en cinq ans (de 1 % à 3 %) dans tous les pays, sauf la Belgique. Les diverses projections nationales envisagent de ramener cette part à des niveaux généralement intermédiaires entre ceux de 1965 et ceux de 1960. La Belgique constitue un cas particulier ; en raison du niveau de départ relativement élevé de la consommation privée (près de 70 % du P.I.B. en 1960 — soit le pourcentage de loin le plus élevé des Six), pour ce pays, le taux de croissance global relativement faible observé jusqu'en 1960 s'accompagnait d'investissements modérés et permettait de dégager une part plus importante du P.I.B. pour la consommation privée. La reprise tendancielle intervenue depuis 1961 a entraîné en revanche une réduction de la part de la consommation privée et ce mouvement serait appelé à se poursuivre jusqu'à 1970.

Malgré le ralentissement envisagé, la progression de la consommation privée serait encore très substantielle : la consommation privée totale

augmenterait à des taux annuels de 3,2 à 4,7 % par an (contre 3,5 à 6,2 % entre 1960 et 1965), la consommation par habitant à des taux de 2,4 à 4,0 % par an (contre 2,4 à 5 % entre 1960 et 1965). Ces taux permettraient, s'ils étaient maintenus après 1970, de doubler le niveau de la consommation par habitant au bout d'une vingtaine d'années. La prochaine génération pourrait ainsi jouir d'un niveau de consommation double de celui qui existe actuellement.

Le ralentissement ainsi envisagé n'implique donc nullement que la consommation privée soit sacrifiée. Dans la mesure où ce ralentissement bénéficie aux investissements, qui permettent de soutenir les rythmes ultérieurs de croissance, il signifie la recherche d'un meilleur équilibre dans l'affectation des ressources entre la consommation immédiate et les possibilités de consommation future.

Dans la mesure où ce ralentissement bénéficie aux utilisations collectives, il correspond à la recherche d'un meilleur équilibre entre les éléments constitutifs du niveau de vie des particuliers. Celui-ci est en effet déterminé non seulement par la consommation privée de biens et de services, mais aussi par l'utilisation des divers services collectifs auxquels contribuent les investissements publics et une partie de la consommation publique. Le déplacement que les projections font apparaître dans les pondérations respectives de la consommation privée et des utilisations collectives, s'explique en grande partie par le rôle croissant des prestations collectives dans le développement des nations industrielles. Elle n'implique donc nullement un ralentissement dans la progression du niveau de vie dans la Communauté.

Tableau 11

Consommation privée

Pays	Taux de croissance annuels en %				en % du P.I.B.		
	global		par habitant		1960	1965	1970
	1965/60	1970/65	1965/60	1970/65			
Allemagne (R.F.)	5,4	3,5	4,1	2,9	55,9	56,6	56,4
France	5,2	4,5	3,8	3,5	63,5	65,1	63,9
Italie	5,7	4,7	5,0	4,0	61,6	63,4	62,5
Pays-Bas	6,2	4,0	4,7	2,5	57,2	61,3	59,4
Belgique	3,8	3,7	3,0	3,1	69,3	66,7	65,6
Luxembourg	3,5	3,2	2,4	2,4	57,7	59,5	59,3
C.E.E.	5,3	4,1	4,2	3,3	60,8	61,9	61,2

CONDITIONS DE RÉALISATION ET RISQUES DE TENSIONS

19. La réalisation des perspectives de croissance qui viennent d'être présentées est subordonnée à un certain nombre de conditions dont il est indispensable de tenir compte pour une interprétation correcte des projections.

En ce qui concerne la production, l'évolution des disponibilités en main-d'œuvre ne peut pas être substantiellement modifiée. Aussi les problèmes concernent-ils surtout la réalisation des accroissements prévus de la productivité globale, celle-ci étant déterminée par un ensemble de facteurs aussi divers que les investissements, le progrès technique, la formation des hommes, le degré de mobilité des facteurs de production. Le problème essentiel à cet égard est d'assurer la combinaison la plus favorable entre les impulsions du marché et les incitations des pouvoirs publics, aussi bien pour accroître l'intensité de ces différents facteurs que pour en adapter l'utilisation aux structures de la demande.

L'évolution de la demande en volume, telle qu'elle apparaît dans les projections, est ajustée par définition à celle de l'offre. Mais le vrai problème est de savoir comment s'effectuera cet ajustement dans les faits, c'est-à-dire à travers les comportements respectifs des différents agents. L'évolution effective peut, en effet, comporter certains risques de tensions, qui pourraient compromettre la réalisation des projections. L'ampleur et la nature de ces risques dépendent notamment de la manière dont évolueront le niveau global et la structure de la demande nominale.

En ce qui concerne l'évolution des investissements des entreprises, les problèmes qui se posent sont celui des incitations à investir et surtout celui du financement. A cet égard, il ne s'agit pas seulement de dégager le volume d'épargne globale nécessaire, mais aussi d'assurer un développement équilibré des diverses sources de financement (autofinancement, marchés financiers, fonds publics), d'en réaliser une répartition satisfaisante entre les différents besoins et d'assurer l'adaptation des mécanismes financiers à cette évolution.

Pour la consommation des ménages, les projections montrent que l'avance prise dans le passé par rapport au produit intérieur brut ne saurait se prolonger durablement sans menacer les fondements mêmes de la croissance et de l'équilibre ultérieurs ; le freinage envisagé dans la plupart des pays supposera, soit un développement marqué de la propension des ménages à

épargner, soit des mesures tendant à maîtriser la progression des revenus privés, soit une combinaison de ces deux éléments.

L'évolution de la demande des administrations publiques soulève de son côté un problème important. Elles tendront, en effet, à prélever une part croissante des ressources nationales pour assurer une progression appropriée des prestations collectives. Compte tenu, par ailleurs, des perspectives d'accroissement des dépenses de transfert, il y a risque que la progression de l'ensemble des dépenses publiques n'excède l'augmentation normale des recettes, et qu'il n'en résulte de sérieuses difficultés de financement.

Entreprises, ménages et administrations peuvent ainsi, selon leurs comportements respectifs, réduire ou renforcer les chances de réalisation des projections. Ces comportements peuvent créer des risques de tensions plus ou moins prononcées, qu'il importe d'apprécier au niveau des grands équilibres qui dominent la vie économique : équilibre sur les marchés de biens et services, équilibre de l'épargne et de l'investissement et équilibre extérieur.

20. Sur les marchés de biens et services, les principaux risques de tension proviendraient d'une progression excessive de certains postes de la demande intérieure, et plus particulièrement de la consommation privée. Cette progression s'accompagnerait d'ailleurs très probablement d'une hausse des coûts et, notamment du fait des niveaux élevés d'emploi et de la souplesse insuffisante de l'offre de main-d'œuvre, des coûts salariaux.

Les projections nationales comportent donc à des degrés variables, selon les pays, un risque de hausse de prix. Les hypothèses de croissance en volume retenues pour les années à venir prolongent souvent, à peu de choses près, les tendances observées depuis 1960. Or ces dernières se sont caractérisées par une progression de la demande sensiblement plus rapide que celle des ressources réelles, entraînant des hausses de prix souvent importantes. L'évolution rétrospective de l'indice des prix du produit intérieur brut et de celui de la valeur ajoutée de l'industrie en témoignent. Le premier, cependant, qui comprend des éléments très divers parmi lesquels certains ont un caractère arbitraire (par exemple le « prix » des services des administrations publiques), ne constitue pas un critère pleinement satisfaisant pour apprécier si la stabilité des prix a bien été respectée sur les marchés. L'indice du prix de la production industrielle (en valeur ajoutée) est mieux approprié de ce point de vue.

Tableau 12
Évolution des prix dans les pays de la C.E.E., aux U.S.A. et au Royaume-Uni
 Taux d'accroissement annuels en %

	D	F	I	N	B	L	U.S.	U.K.
A. Indice des prix du P.I.B.								
1955-1960	2,6	—	1,5	2,8	2,1	—	2,8	3,7
1958-1962	3,4	4,1	2,5	2,4	1,6	—	1,4	2,1
1960-1964	3,7	4,4	5,8	4,5	2,1	—	1,3	—
B. Indice des prix industriels								
1958-1962	2,7	3,4	0,6	0,8	—0,1	—	1,2	2,2
1960-1964	2,9	3,3	4,6	2,2	2,4	—	0,1	2,3

Sources : A : C.E.E. : O.S.C.E. Bulletin général de statistique, 1965 n° 11 (P.I.B. aux prix du marché)

U.S.A. : Survey of Current Business, août 65, pp. 52-53 (P.I.B. aux prix du marché)

U.K. : O.C.D.E., Statistiques générales (comptes nationaux) (indice implicite du P.I.B. aux coûts des facteurs).

B : Rapports trimestriels sur la situation économique de la Communauté — (indice implicite de la valeur ajoutée).

Avec des variations moins prononcées que l'indice de prix du produit intérieur brut, il conduit à des conclusions comparables.

Ces données font apparaître une hausse des prix plus marquée en longue période dans les pays de la Communauté qu'aux États-Unis. La décomposition par sous-périodes de l'évolution d'ensemble met en évidence, en outre, à partir d'environ 1960, une accélération marquée de la hausse dans la Communauté, tandis qu'une tendance inverse se manifestait aux États-Unis.

L'évolution de la demande et des prix est de nature à susciter également des tensions sur l'équilibre entre épargne et investissement. Cet équilibre serait compromis si la progression de la consommation privée, éventuellement stimulée, en outre, par la hausse des prix, tendait à comprimer l'épargne des ménages à des niveaux trop faibles, ou si l'épargne des entreprises était freinée par la réduction des marges.

Enfin l'équilibre extérieur est étroitement lié aussi à l'équilibre sur les marchés intérieurs de biens et services. Non seulement en effet les variations de coûts et de prix se répercutent sur la position concurrentielle des entreprises, mais

aussi, en l'absence même de telles variations, une demande intérieure excessive pourrait gonfler les importations et détourner sur le marché intérieur une partie des exportations, provoquant ainsi un déficit extérieur. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit dans la plupart des pays de la C.E.E. au cours de la période 1960-1965, malgré une amélioration en 1965 liée aux diverses mesures de stabilisation conjoncturelle (voir tableau 13).

Pour l'avenir, le problème d'une réconciliation durable entre la croissance et l'équilibre extérieur se posera de façon persistante et supposera surtout que l'évolution des prix puisse être maîtrisée dans les pays de la C.E.E.

21. La modération de la demande nominale aux niveaux compatibles avec la stabilité des prix apparaît ainsi comme une condition essentielle de la réalisation des projections : que l'on vise à la compétitivité sur les marchés extérieurs ou au développement de l'épargne privée, le problème du niveau général des prix conditionne une croissance équilibrée. Ces considérations sont encore renforcées si l'on tient compte des effets perturbateurs qu'entraîneraient des hausses anormales de prix, soit en faussant la répartition des revenus et celle des ressources productives

Tableau 13
Balance commerciale
(en milliards d'U.C. au taux de change courant) (1)

Pays	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Allemagne (R.F.)	+ 1,31	+ 1,74	+ 0,98	+ 1,60	+ 1,60	+ 0,30
France	+ 0,59	+ 0,55	- 0,16	- 0,64	- 1,08	- 0,29
Italie	- 1,08	- 1,03	- 1,40	- 2,53	- 1,28	- 0,16 (2)
Pays-Bas	- 0,50	- 0,80	- 0,77	- 1,01	- 1,25	- 1,07
Belgique U.E.B.L. Luxembourg }	- 0,18	- 0,30	- 0,24	- 0,28	- 0,32	+ 0,08
C.E.E.	+ 0,14	+ 0,16	- 1,59	- 2,86	- 2,33	- 1,14

Source : O.S.C.E. : Bulletin général de statistiques, 1966 n° 1 — tableau 78.
Imports c.a.f. — Exports f.o.b.

(1) Cf. note (1) paragraphe 8.

(2) Estimation.

entre les divers secteurs économiques, soit en créant des déséquilibres dans le processus d'intégration entre économies des pays membres.

22. Si les hypothèses de croissance prévues s'avéraient incompatibles avec l'équilibre des prix et des paiements extérieurs, des choix difficiles seraient nécessaires. Il serait, en fait, de beaucoup préférable de sauvegarder la continuité de la croissance par des mesures préventives mais progressives portant sur la demande et sur l'offre, plutôt que de se voir contraint, pour avoir gagné quelques points sur les taux de croissance pendant une année, de « casser » brutalement l'expansion par des mesures qui risqueraient de perturber durablement le climat économique.

Toutefois, si la compatibilité entre les hypothèses de croissance et les objectifs d'équilibre

n'est pas garantie, elle est possible, car les taux qui ont été retenus se situent dans l'ensemble à des niveaux raisonnables. Ils ne pourront cependant être atteints sans tensions excessives que si sont mises en œuvre en temps utile les politiques qui sont exposées aux chapitres suivants.

Ces politiques, dont l'objet sera de permettre la croissance la plus rapide compatible avec la stabilité monétaire et l'équilibre extérieur, ne devront pas se contenter cependant de viser des objectifs globaux, car la croissance économique ne peut être considérée comme optimale que si, en même temps, une certaine harmonie se réalise dans l'évolution relative des catégories sociales, si l'écart se réduit entre les niveaux de développement des régions composant le territoire de chacun des États membres, et si les niveaux de vie moyens se rapprochent ainsi progressivement à travers toute l'étendue de la Communauté.

CHAPITRE III

ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE À MOYEN TERME DES PROCHAINES ANNÉES

1. Le chapitre précédent met en évidence les conditions qui devraient permettre de réaliser, au cours des prochaines années, une croissance économique équilibrée. Il en découle, sur le plan de la politique économique, certains problèmes

concrets. Le premier programme ne prétend pas les résoudre entièrement. Il essaie cependant de tracer des orientations générales pour les différents domaines de la politique économique.

Alors que la politique conjoncturelle agit surtout en influençant l'évolution de la demande, la politique économique à moyen terme doit aussi se préoccuper de l'offre. C'est pourquoi, avant que soit exposée la politique à suivre pour agir sur la demande globale, il sera d'abord question, dans ce chapitre, des problèmes de l'offre. De fait, si l'on se réfère aux projections, les perspectives de croissance économique à moyen terme ne risquent guère d'être affectées négativement par l'évolution de la demande globale, mais elles sont susceptibles de l'être, au contraire, par une élasticité insuffisante de l'offre. Aussi l'accroissement de l'offre, dont dépend l'élévation du bien-être général, revêt-il une grande importance. Il en résulte que la politique économique devra s'efforcer, au cours des cinq prochaines années, de favoriser le développement quantitatif et l'amélioration qualitative des facteurs de production, et d'accroître leur mobilité. Eu égard aux exigences de la concurrence internationale, il faudra, en outre, encourager les mutations structurelles nécessaires. Une attention particulière doit être accordée, dans ce contexte, à la politique régionale et à la politique des revenus pour que, d'une part, les régions de la Communauté jusqu'ici moins favorisées que les autres puissent participer pleinement au développement de la production et que l'écart entre les revenus moyens des diverses régions diminue, et pour que, d'autre part, la structure des revenus évolue de manière à ne pas entraver l'expansion de l'offre.

Dans ces conditions, c'est l'éventualité de tensions susceptibles de se produire entre la demande et l'offre, et les menaces qu'elles feraient peser sur la stabilité des prix, qui poseront à la politique économique, au cours des prochaines années, ses problèmes les plus difficiles. Aussi importe-t-il, de ce point de vue également, que l'offre se développe de manière rapide, continue et équilibrée. Il ne faut pourtant pas surestimer la contribution qui pourra être ainsi fournie à l'atténuation des tensions. Car, outre qu'il est difficile d'accélérer la croissance, les efforts déployés pour accroître l'offre en augmentant la quantité des facteurs de production par de nouveaux investissements, ou un gonflement du volume de l'emploi, entraînent nécessairement la distribution de revenus supplémentaires et, pour autant que ceux-ci soient utilisés à l'acquisition de biens et de services, une hausse correspondante de la demande. Et même lorsque les accroissements de production ne résultent que d'efforts de rationalisation, le risque existe, dans les conditions actuelles, qu'ils ne soient absorbés et souvent même dépassés par la hausse des revenus nominaux et, par conséquent, de la demande.

Il s'ensuit que c'est aussi en influençant le développement de la demande qu'il conviendra de combattre les tensions. Et le fait qu'elles tendront à se manifester durant toute la période couverte par le programme désigne la nature des instruments à mettre en œuvre : il s'agit de la politique des finances publiques — y inclus ses aspects fiscaux —, de la politique de la monnaie et du crédit, et de la politique des revenus. Il faut cependant considérer qu'une politique des dépenses publiques constamment restrictive aurait des conséquences fâcheuses pour la satisfaction de besoins collectifs croissants. Par exemple, l'insuffisance des dépenses consacrées à des domaines tels que l'enseignement ou les transports, entraverait sans aucun doute la croissance économique. Aussi faudrait-il envisager, le cas échéant, pour atténuer les tensions, de renforcer la pression fiscale. Quant à la politique de la monnaie et du crédit, qui influe particulièrement sur les investissements, il faudrait éviter de lui imprimer, à moyen terme, une orientation constamment restrictive, sous peine de faire courir à l'économie des risques sérieux de récession.

A l'application, en matière de finances publiques, de monnaie et de crédit, de politiques équilibrées convergeant vers le même objectif de stabilité, doit s'ajouter la mise en œuvre d'une politique des revenus. Une telle politique est en effet nécessaire, non seulement pour assurer une répartition satisfaisante des résultats de l'expansion, mais aussi pour maintenir dans des limites admissibles l'augmentation tant des dépenses des particuliers que des salaires et des prix, et pour contribuer ainsi à atténuer des tensions susceptibles de se traduire par une hausse des coûts et des prix conduisant à altérer la compétitivité internationale de la Communauté et à nuire à sa croissance économique.

Ainsi, la politique des finances publiques, la politique de la monnaie et du crédit et la politique des revenus devraient concourir à accorder l'accroissement des différentes catégories de dépenses et de revenus avec les possibilités réelles des économies. Il faudra, en même temps, empêcher les fluctuations conjoncturelles de prendre une ampleur excessive, ne serait-ce qu'étant donné les inconvénients que de telles fluctuations risquent de comporter pour la croissance à moyen terme.

Les diverses politiques visant à assurer la croissance équilibrée de l'économie devraient gagner en efficacité à s'appuyer sur une vue prospective cohérente du développement à moyen terme. Mais une orientation correcte ne suffira

pas à assurer à la politique économique à moyen terme tout le succès souhaitable. De fait, l'évolution passée a mis en évidence les difficultés résultant de la relative étroitesse du champ des instruments de politique économique existants. Il faudra donc se préoccuper, dans les années qui viennent, de rechercher les moyens d'amplifier et d'améliorer les instruments de la politique économique.

Dans l'appréciation et l'usage qui seront faits des orientations exposées dans les paragraphes qui suivent, il faudra considérer qu'elles ont pour but de répondre aux exigences de la politique à moyen terme et qu'elles forment un tout cohérent. Ce serait aller à l'encontre de cette conception que d'envisager certaines de ces orientations hors de leur contexte, ou de les invoquer pour faire aboutir des revendications qui ne seraient pas compatibles avec les objectifs de la politique économique à moyen terme.

2. Dans les différents domaines ayant une importance déterminante au regard de la politique économique à moyen terme, l'étude et la définition des orientations générales devront s'étendre aux objectifs des politiques sociales que les États membres et les institutions de la Communauté entendent suivre au cours des prochaines années. En effet, ce qui est socialement souhaitable peut se trouver limité, en pratique, par ce qui est économiquement possible. Par contre, la politique sociale exerce une influence essentielle sur l'activité économique. Cette interdépendance fait que le développement économique et le progrès social doivent être réalisés conjointement. Bien qu'il n'ait pas été possible de tenir compte, dans l'élaboration de ce premier programme, de tous les aspects des politiques sociales générales, les confrontations indispensables ont été menées entre un certain nombre de finalités. C'est ainsi que la primauté de la finalité sociale ne pouvait qu'être reconnue en ce qui concerne, par exemple, l'âge d'admission au travail ou l'âge de la retraite. C'est ainsi également que les nécessités économiques et les exigences sociales doivent, dans l'optique d'une orientation réaliste, trouver leur juste part dans des domaines comme la politique des revenus ou la durée du travail. Enfin, la convergence des impératifs sociaux et économiques est manifeste lorsqu'il s'agit de l'éducation et de la formation des hommes. Mais l'étude des problèmes que pose la recherche d'un équilibre satisfaisant doit encore être approfondie lors de la préparation des prochains programmes, et surtout élargie à l'ensemble des aspects fondamentaux des politiques sociales nationales et communautaire.

POLITIQUES VISANT À ACCROÎTRE LES POSSIBILITÉS DE L'OFFRE

3. Les paragraphes qui suivent exposent la politique que les États membres et les institutions de la Communauté devraient suivre en vue d'accroître les facteurs de production et d'en favoriser l'allocation optimale de manière à réaliser les plus importants progrès de productivité possibles. Il s'agit d'un ensemble de mesures ayant trait à des domaines distincts de la politique économique, mais qui sont appelées à se compléter les unes les autres. Elles intéressent la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, la politique des investissements publics et privés, la politique de la recherche scientifique et technique, l'élimination des obstacles à la division du travail au sein de la Communauté, découlant de la diversité des dispositions juridiques et fiscales, ainsi que les politiques visant à assurer une concurrence efficace, à favoriser la constitution d'entreprises de dimension rationnelle, et à équilibrer les structures économiques sectorielles et régionales.

Politique de l'emploi et de la formation professionnelle

4. La croissance économique et la satisfaction de la demande individuelle et collective se heurteront principalement, au cours des prochaines années, et plus encore que dans le passé, à des difficultés tenant à l'insuffisance probable des disponibilités en main-d'œuvre, et à la menace d'une accentuation des tensions perceptibles sur les marchés du travail de plusieurs États membres.

Cela devrait être le cas en particulier pour les pays où, tels l'Allemagne, la pénurie de main-d'œuvre a déjà constitué au cours des dernières années un obstacle tout spécialement aigu dans la voie d'une expansion plus rapide et mieux équilibrée. Mais dans d'autres pays aussi les perspectives d'évolution du marché du travail obligeront à faire des efforts importants pour mieux équilibrer l'offre et la demande de main-d'œuvre.

Il s'agira donc, tout en tenant compte des objectifs de la politique sociale, de mettre en œuvre toutes les possibilités qui peuvent exister d'accroître l'offre de main-d'œuvre. Il ne peut être question, en effet, de freiner les progrès de la scolarisation, dont l'effet est d'élever peu à peu l'âge d'entrée dans la vie active. Il ne semble pas, par ailleurs, que les dispositions qui pourraient être prises en vue de prolonger l'activité des per-

sonnes âgées soient susceptibles d'avoir des effets globaux importants. Il existe, en revanche, une plus grande latitude d'accroître l'activité féminine, par exemple, en éliminant les obstacles excessifs que la législation fiscale ou le régime de la sécurité sociale opposent à l'emploi des femmes mariées.

On peut de plus influencer l'offre de main-d'œuvre par la politique suivie en matière d'émigration et d'immigration. Le premier objectif devrait être, à cet égard, d'assurer les plus larges possibilités d'emploi à la main-d'œuvre qui reste disponible dans la Communauté, en l'espèce des excédents qui subsistent en Italie. En outre, il pourrait se révéler nécessaire de recourir, au cours des prochaines années, même dans une mesure accrue à la main-d'œuvre originaire des pays non membres.

Il ne faut pas s'attendre, cependant, à ce que les actions préconisées contribuent dans une mesure considérable à accroître les disponibilités de main-d'œuvre telles qu'elles apparaissent originairement dans les projections. Il en résulte qu'il faudra éviter d'abaisser le niveau d'activité de la main-d'œuvre par une réduction trop rapide de la durée du travail. Étant donné, cependant, que les décisions qui intéressent celle-ci relèvent, pour une large part, de l'autonomie des partenaires sociaux, les gouvernements devraient au moins tenter d'influencer leurs décisions éventuelles en cette matière en les aidant à prendre conscience de leurs répercussions sur la croissance et l'équilibre de l'économie dans son ensemble.

Les perspectives d'évolution du marché du travail exigeront qu'on se préoccupe aussi d'assurer la meilleure utilisation possible de la main-d'œuvre disponible en adaptant au mieux la structure de l'offre à celle de la demande. Il s'agit d'abord d'ouvrir aux jeunes des possibilités de formation professionnelle qui permettent de satisfaire, en nombre et en qualité, aux besoins de l'économie et notamment des branches d'activité en expansion, sans oublier que cette formation ne peut donner de résultats pleinement satisfaisants que si elle est précédée d'une orientation professionnelle méthodique. Le fait, cependant, que les mesures tendant à développer et à améliorer la formation et l'orientation professionnelles des jeunes ne peuvent produire leurs fruits qu'à plusieurs années d'échéance, désigne les mesures visant à promouvoir la mobilité géographique, et surtout professionnelle, de la main-d'œuvre comme les moyens les plus rapidement efficaces au regard des objectifs poursuivis. A cet égard, un rôle essentiel re-

viendra à la réadaptation et au perfectionnement professionnels, dont l'intensification apparaît comme l'une des conditions indispensables de l'équilibre à moyen terme des marchés du travail des États membres.

Politique des investissements

5. Dans les pays qui ont, comme ceux de la Communauté, atteint un haut degré de développement technique, les possibilités de croissance et l'élévation de la productivité globale dépendent de l'importance et de la nature de l'effort d'investissement. Cette observation vaut tout particulièrement pour les prochaines années où l'on s'attend, dans la plupart des États membres, à une pénurie de main-d'œuvre sensible. Des efforts accrus de rationalisation seront donc nécessaires, de ce fait, au cours des prochaines années. Et là où, comme dans certaines régions de France ou d'Italie, subsistent des réserves de facteurs de production et, notamment, des réserves de main-d'œuvre, il conviendra de les faire entrer en ligne en procédant à des investissements supplémentaires tendant à l'instauration d'un meilleur équilibre régional.

Les projections escomptent, dans presque tous les États membres, un accroissement de la part de l'investissement brut dans la demande globale. et dans tous même, une augmentation de la part des investissements publics. Il se pose dès lors deux problèmes :

— l'un est de créer les conditions qui permettent aux pouvoirs publics et aux entreprises d'accomplir les efforts d'investissement nécessaires ;

— l'autre est de compenser l'augmentation plus que proportionnelle des investissements par rapport au produit national brut par une progression plus lente des autres catégories d'utilisation, question qui met en cause la politique à suivre au regard de l'évolution de la demande, dont il sera question plus loin.

En ce qui concerne le premier point, les autorités responsables de la politique économique devront veiller à ce que se dégage, au cours des prochaines années, sous ses diverses formes (épargne des ménages, autofinancement, épargne publique), une épargne suffisante pour faire face, sans mettre en péril la stabilité monétaire, aux besoins globaux d'investissement. Une autre condition importante est qu'un équilibre satisfai-

sant soit réalisé entre les investissements publics, les investissements sous forme de logements et les investissements des entreprises, afin que les uns ne se développent pas de manière excessive au détriment des autres.

Les investissements de l'État et des collectivités locales tendront, dans tous les États membres, à augmenter plus vite que le produit national brut et que les investissements des entreprises. Étant donné que, lorsque l'on s'assurera de la conformité des projets d'investissements publics avec les possibilités réelles des économies, il se pourrait que l'on soit amené à renoncer à certains d'entre eux, il faudra veiller, en se référant à un tableau de priorités, à donner la préférence à ceux qui sont particulièrement nécessaires pour stimuler le développement et mettre pleinement à profit les possibilités de croissance. Il sera question plus en détail de ce problème au chapitre V sur la politique des finances publiques. Il faut considérer, en tout cas, en ce qui concerne les investissements publics, que les moyens de production des entreprises ne peuvent déployer une pleine efficacité que si les pouvoirs publics font le nécessaire pour édifier et améliorer les infrastructures économiques et sociales.

Enfin, et particulièrement dans ceux des États membres, tels les Pays-Bas, la France et l'Italie, où persiste une pénurie de logements, il y aura lieu de continuer à faire de grands efforts pour réduire l'écart entre l'offre et la demande et d'éliminer ainsi progressivement les tensions qui affectent le marché du logement.

En même temps, les autorités responsables de la politique économique devraient faire régner un climat qui encourage constamment la propension à investir des chefs d'entreprises, et particulièrement dans ceux des États membres, tels la Belgique ou la France, où la part des investissements des entreprises dans l'ensemble des utilisations du produit national brut est relativement faible. Il faudra, à cet égard, être attentif à l'interaction de la politique économique générale et de l'attitude des chefs d'entreprises face à la perspective de nouveaux investissements. Car si une croissance rapide, continue et équilibrée suppose un niveau d'investissement suffisamment élevé de la part des entreprises, inversement, la croissance attendue incite les chefs d'entreprises à entreprendre à temps les investissements nécessaires pour leur permettre de profiter des possibilités futures du marché. Une mobilité suffisante des facteurs de production, une

concurrence efficace ainsi que l'intensification des efforts en matière de recherche scientifique et technique et de développement, sont autant d'autres conditions propices à l'instauration d'un climat favorable à l'investissement. En outre, les autorités responsables de la politique économique devraient, pour améliorer encore ce climat, aider les entreprises à s'ouvrir de nouveaux débouchés en leur permettant d'améliorer leur connaissance des marchés extérieurs et en éliminant les obstacles au développement du commerce international. En même temps, les États membres devraient, en pratiquant une politique fiscale appropriée et en améliorant le fonctionnement du marché des capitaux, faciliter le financement des investissements et faire en sorte que les entreprises disposent à cette fin de fonds propres suffisants. La question de la contribution que l'importation de capitaux en provenance de pays tiers pourra apporter à ce financement sera étudiée, sous ses différents aspects, au cours des prochains travaux.

Politique de la recherche

6. Le rythme auquel la productivité progressera au cours des années qui viennent, et donc celui de l'expansion, sera fonction, dans une mesure accrue, des résultats qui seront obtenus dans le domaine de la recherche scientifique et technique. Bien que l'examen de ce problème n'ait pu encore conduire à des conclusions définitives et que, dans ces conditions, il ne puisse être question d'en traiter en détail que dans le prochain programme, les réflexions qui ont été faites jusqu'ici permettent de formuler déjà certains jugements sur les orientations qui devrait prendre la politique de la recherche dans les États membres.

Quelque utile que soit l'échange d'acquis scientifiques et techniques par dessus les frontières extérieures de la Communauté, on ne peut concevoir qu'il s'effectue unilatéralement au point d'amener les États membres à renoncer à intensifier leurs propres efforts de recherche, car une telle éventualité conduirait vraisemblablement, à long terme, à altérer de manière sensible la compétitivité internationale de leurs économies. Ainsi n'apparaît-il pas admissible que l'importance relative des efforts accomplis par les États membres dans le domaine de la recherche et du développement reste durablement inférieure à ceux qui sont consentis par d'autres pays hautement industrialisés.

Bien au contraire, s'ils veulent assurer à leurs économies une croissance continue et une compétitivité internationale suffisante et, aussi, maîtriser les effets du progrès scientifique et technique, les États membres devront tous accroître leurs efforts dans le domaine de la recherche car, au cours des prochaines décennies, le progrès économique et social sera tributaire, pour une part, des progrès qui seront accomplis dans le domaine de la recherche et du développement. Il importera aussi d'améliorer les conditions d'une rapide exploitation des résultats de la recherche.

Les efforts de promotion scientifique devront être accrus, en principe, dans tous les domaines des sciences naturelles et humaines, de la recherche fondamentale jusqu'au « développement ». Une importance particulière doit être attachée à l'augmentation des moyens financiers et à l'adoption d'un cadre rationnel d'allocation des ressources. La nécessité d'une augmentation des dépenses résulte, en particulier, des besoins croissants en personnel et en équipement consécutifs à la spécialisation croissante de la recherche.

La mise en œuvre d'une politique efficace de la recherche serait facilitée si l'on prévoyait, sur une base pluri-annuelle, les moyens financiers qui seraient mis à la disposition de la recherche par les pouvoirs publics, selon des procédures de programmation des finances publiques dont il sera question au chapitre V de ce programme.

Indépendamment de la nécessité d'intensifier les efforts dans toutes les disciplines scientifiques, on devrait s'efforcer d'accroître l'efficacité des moyens mis en œuvre et, tout en respectant l'autonomie des organismes de recherche, se fixer des objectifs prioritaires. Les États membres devraient étudier aussitôt que possible les critères propres à déterminer le choix de tels objectifs, et se consulter mutuellement à ce sujet.

On devrait s'efforcer, en outre, de réaliser une étroite coopération entre les pouvoirs publics, les sphères scientifiques et les milieux économiques. Dans la mesure, cependant, où les pouvoirs publics seraient amenés à accorder leur soutien aux efforts de recherche des entreprises — ce qui est considéré comme très souhaitable — il faudrait être attentif au risque, que peut éventuellement comporter un tel soutien, de fausser la concurrence entre elles.

Les efforts dans le domaine de la recherche n'intéressent pas seulement les États membres pris isolément, mais aussi la capacité concurrentielle de la Communauté dans son ensemble. A ce point de vue, il est nécessaire d'examiner à bref délai, en se référant aux objectifs du programme de politique économique à moyen terme, dans quelle mesure et dans quels domaines de la recherche et du développement, des actions communes ou coordonnées pourraient être nécessaires à l'obtention de résultats plus rapides ou meilleurs. Si cet examen devait faire apparaître la nécessité d'une coordination ou d'actions communes au niveau communautaire, il faudrait aussitôt que possible accomplir des démarches dans cette direction.

Il est important que les décisions qui seront prises dans le domaine de la recherche puissent se fonder sur une information statistique objective et détaillée, qui permette de connaître la situation de la recherche dans les divers pays et serve de base à une prévision des besoins dans ce domaine. Il apparaît que, sur ce point précis, d'importantes lacunes existent encore dans la plupart des États membres. Aussi, ceux-ci devraient-ils prendre rapidement les mesures nécessaires pour améliorer et compléter les statistiques existantes sur la recherche et le développement scientifiques et techniques, à partir de méthodes et de définitions standardisées.

Élimination des obstacles d'ordre juridique et fiscal

7. Plus on progresse vers l'ouverture complète des marchés entre les États membres et le libre mouvement des facteurs de production, par l'élimination des entraves traditionnelles, plus s'affirme l'importance d'autres obstacles découlant de la diversité de certaines dispositions législatives, notamment en matière de fiscalité, de droit d'établissement, de droit des sociétés, de droit des brevets et des marques, et de normes techniques. Ces dispositions empêchent le libre mouvement des produits et des facteurs de production au sein du marché commun et rendent plus difficile l'allocation optimale de ressources économiques globalement limitées. Si l'on veut tirer pleinement profit de la division du travail à l'échelle européenne, il deviendra de plus en plus urgent de supprimer ces obstacles en adaptant et rapprochant les législations, car il peut en résulter des barrières économiques factices.

Politique de concurrence

8. Il importe grandement à la réalisation des objectifs de la politique économique à moyen terme que soit menée une politique de concurrence active qui, conformément aux dispositions du traité de Rome, facilite l'adaptation continue des structures de la production et de l'offre à l'évolution des techniques, des conditions de production et des données de la demande. Il faudrait, dans ce but, faire disparaître les entorses à la concurrence contraires au traité de Rome, et pouvant résulter d'interventions de l'État (mesures d'effet équivalant aux douanes, aides, etc.), d'ententes entre entreprises ou d'abus de position dominante.

Lorsque, en pratique, les décisions des chefs d'entreprises ne permettent pas d'obtenir que les adaptations se fassent d'elles-mêmes et que les résultats les meilleurs soient spontanément atteints, il peut s'avérer nécessaire de procéder à des interventions de portée et de durée limitées, en vue d'orienter ces décisions dans le sens de l'optimum au plan de l'entreprise et de l'économie dans son ensemble. Cette nécessité peut s'imposer, par exemple, comme il est précisé à d'autres endroits de ce programme, si l'on se trouve en présence de problèmes d'adaptation technique, de difficultés d'ordre sectoriel et d'ordre régional. Le but réel de telles interventions est de réintégrer les secteurs ou régions intéressés dans un système de concurrence praticable et efficace. Les objectifs de la politique économique à moyen terme devraient permettre d'orienter rationnellement une politique des aides ainsi conçue. On devrait en tout cas éviter, dans toute la mesure du possible, que les aides accordées pour des motifs extra-économiques, de quelque nature qu'elles soient, aient pour résultat d'immobiliser pour longtemps des ressources qui pourraient être utilisées de manière plus productive ailleurs, et que les effets de ces aides s'annulent ou se contraient.

Il faudrait continuer, d'autre part, de mener une politique active de lutte contre les ententes entre entreprises ayant pour effet de fausser la concurrence et, comme telles, incompatibles avec le marché commun. Et, s'agissant de savoir s'il faut user de la possibilité d'autoriser certaines ententes remplissant les conditions de l'article 85 paragraphe 3 du traité de Rome, et notamment, celle de contribuer au progrès technique et économique, les exigences de la politique économique à moyen terme devraient constituer un critère d'appréciation important.

Dimension des entreprises

9. L'adaptation de la dimension des entreprises aux conditions techniques et économiques de la production moderne, aux possibilités offertes par l'établissement du marché commun de produire par plus grandes séries et aux exigences d'une concurrence croissante au sein de la Communauté et sur le marché mondial constitue pour la Communauté un objectif d'importance décisive. Sa réalisation devrait être favorisée par l'élimination des obstacles artificiels, élevés principalement par la législation fiscale et le droit des sociétés, aux fusions d'entreprises, et par des mesures propres à faciliter les fusions tendant à élever la productivité et à améliorer la compétitivité des entreprises intéressées. La concentration devrait cependant trouver sa limite au point où se dessinerait la menace d'une altération sérieuse de la concurrence et où il cesserait d'être certain que les progrès techniques bénéficient aux consommateurs et à l'économie dans son ensemble. L'établissement du marché commun a, toutefois, rendu plus difficile à une entreprise unique de s'assurer une position dominante sur le marché et cela est d'autant plus vrai que la libéralisation croissante du commerce international accroît le rôle de la concurrence exercée par les pays non membres. Il faudra être toujours attentif, en outre, au fait que les concentrations sont susceptibles d'entraîner, pour certains travailleurs, la perte de leur emploi et veiller, dans ce cas, à ce que leur réemploi s'effectue dans des conditions satisfaisantes.

La politique à suivre dans ce domaine devrait être complétée par une politique visant à ménager aux petites et moyennes entreprises la place la plus adéquate possible dans la structure économique, afin qu'elles puissent fournir elles aussi leur importante et nécessaire contribution à un développement équilibré de l'économie. Il conviendra, dans un prochain programme, d'exposer en détail, en se plaçant du point de vue de la politique économique à moyen terme, quelles mesures pourraient être effectivement prises pour obtenir une configuration optimale de la structure économique selon la dimension des entreprises (grandes, moyennes et petites). Il serait utile, à ce propos, de confronter les expériences faites par les États membres en cette matière.

Politique des structures sectorielles

10. Il importe à la réalisation d'une croissance rapide, continue et équilibrée, que soit aussi accordée une attention particulière, au cours des

prochaines années, à la politique des structures sectorielles. La période 1966-1970 sera marquée, en effet, par les conséquences de l'accélération récente du progrès technique et par un nouveau renforcement de la concurrence à l'intérieur de la Communauté comme dans le commerce mondial. Bien qu'il ne doive être traité en détail de la politique des structures sectorielles que dans l'un des prochains programmes, il y a lieu de donner ci-après, à ce sujet, certaines orientations générales.

La politique des structures sectorielles doit être, en premier lieu, l'un des éléments d'une politique de croissance active. Elle doit avoir pour but, en effet, en se situant dans le contexte d'une concurrence internationale aussi large que possible, de stimuler le dynamisme de l'économie, d'élever sa productivité, de renforcer sa compétitivité et de contribuer ainsi à équilibrer sa croissance et à la rendre plus régulière en longue période.

La politique des structures sectorielles dans la Communauté ne doit pas s'attacher, par contre, à conserver les structures existantes, voire à maintenir artificiellement en vie des secteurs non rentables. Cela conduirait, en effet, à entraver le développement des secteurs dynamiques, contraints de supporter le poids de ceux qui le sont moins ou ne le sont pas du tout. Ainsi les ressources économiques ne seraient pas affectées à leur meilleur usage et les avantages inhérents à l'établissement du marché commun, au commerce international et au progrès technique se trouveraient remis en question. Aussi, lorsque pour des raisons extra-économiques, le soutien d'un secteur faible sera jugé indispensable, devrait-on toujours mettre en évidence les charges qui en résulteraient pour l'ensemble de l'économie. On devrait par contre renoncer à toute mesure aboutissant à une répercussion déguisée des coûts sur d'autres secteurs.

Étant donné que, dans une économie en croissance, se trouvent presque toujours en présence des branches d'activité d'inégal dynamisme, la politique des structures sectorielles devra aussi veiller à ce qu'un degré élevé de mobilité des facteurs de production favorise l'expansion des secteurs devant lesquels s'ouvrent les meilleures perspectives de développement.

On devrait, en même temps, effectuer des études de branches en vue d'améliorer la connaissance des marchés, sans que les États membres ou les institutions de la Communauté doivent nécessairement prendre les résultats de ces études à leur compte.

Dans la mesure où la prise en considération des objectifs de la politique économique à moyen terme, notamment en matière de croissance, fera apparaître la nécessité de mesures spécifiques en faveur de tel ou tel secteur faible ou, au contraire, de nouvelles branches industrielles à larges perspectives de croissance, de telles mesures devront toujours être prises dans une perspective d'adaptation, et il faudra songer ici en premier lieu à l'adaptation aux exigences du marché commun et de la concurrence internationale. Elles ne devront donc viser qu'à rendre compétitifs des secteurs potentiellement rentables ou mis provisoirement en difficulté, par exemple, par l'établissement du marché commun, et à faciliter les processus de reconversion. Il en résulte que les interventions spécifiques de politique sectorielle devraient toujours avoir un caractère transitoire, et que leur terme devrait être autant que possible indiqué dès l'origine.

En prenant toute mesure spécifique en faveur de tel ou tel secteur, il faudra s'assurer, conformément aux articles 92 à 94 du traité de Rome, qu'elle ne crée pas, dans l'avenir, de nouvelles distorsions de concurrence.

Des consultations entre les États membres sont souhaitables pour une autre raison encore. Par suite, en effet, de la disparition des barrières commerciales au sein de la Communauté et de la mise en œuvre, que le traité de Rome a prévue pour la fin de la période de transition, d'une politique commerciale commune, les États membres ne pourront plus désormais faire usage isolément des instruments de la politique du commerce extérieur, particulièrement importants dans le cadre de la politique des structures sectorielles en général.

Dans la prochaine étape des travaux dans le domaine de la politique économique à moyen terme, on devra examiner dans quels cas des mesures de politique sectorielle pourraient s'avérer souhaitables en pratique. Il faudra à cet égard étudier, en les plaçant dans une perspective globale à moyen terme, les problèmes des grands secteurs économiques (agriculture, industrie, services) et leurs liens mutuels, aussi bien qu'analyser la situation des secteurs qui soulèvent, ou menacent de soulever, des problèmes de structure particuliers. De telles analyses pourraient servir de base aux consultations entre les États membres et les institutions de la Communauté.

En ce qui concerne l'agriculture, les gouvernements des États membres et les institutions de

la Communauté devraient, conformément aux objectifs de la politique agricole commune, désignés à l'article 39 du traité de Rome et en vue, notamment, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, s'efforcer, dans le cadre de la coordination des politiques de structure agricole, d'insérer sans cesse davantage l'agriculture dans l'économie générale. L'étude de ces problèmes n'a pu encore être approfondie. Une attention particulière sera portée aux effets de la politique agricole commune sur le niveau général des prix.

Au cours des prochaines années, la politique de structure agricole devrait surtout tendre à améliorer les conditions de production de manière à rendre possible une exploitation plus adéquate. Il faudra s'attacher particulièrement, dans ce contexte, à faciliter la constitution d'entreprises de dimension rationnelle, et l'émigration de la main-d'œuvre hors de l'agriculture. La formation professionnelle, la recherche et la vulgarisation agricoles, peuvent revêtir, en outre, une grande importance et les méthodes de commercialisation elles-mêmes doivent être améliorées. Il faudra veiller également à ce que le réemploi dans d'autres secteurs économiques des travailleurs amenés à quitter l'agriculture soit facilité par des mesures appropriées de formation et de réadaptation professionnelles.

Le développement et l'amélioration de l'infrastructure des transports qui, sur le plan communautaire, seront favorisés par la mise en œuvre de la décision du Conseil du 28 février 1966, constitueront, au cours des prochaines années, une condition essentielle de l'élévation de la productivité générale. La politique structurelle dans le domaine des transports devrait aussi veiller à ce que les entreprises de transport se rationalisent et se modernisent de manière à s'adapter aux conditions techniques et économiques et à pouvoir fournir leurs services à des coûts aussi bas que possible pour l'économie dans son ensemble. Instaurer et garantir une concurrence effective, fondée sur l'égalité de traitement, entre les divers modes de transports, pourrait contribuer à une telle adaptation. Enfin, pour éviter un gaspillage de ressources, il faudrait coordonner étroitement les efforts qui seront accomplis dans le domaine des transports, et pas seulement au niveau national mais aussi dans le cadre de la politique commune des transports. La Communauté a déjà accompli des premiers pas dans cette voie.

Une attention particulière devra également être portée aux problèmes de l'approvisionnement énergétique. Les conditions d'exploitation de l'industrie charbonnière de la Communauté

ont conduit, au cours des dernières années, à une augmentation sensible des coûts, tandis que le pétrole, disponible en quantités importantes sur le marché mondial, voyait ses prix décroître rapidement. Une mutation profonde est ainsi en train de s'opérer sur le marché énergétique qui, du charbon, passe progressivement au pétrole, en attendant que l'énergie nucléaire vienne compléter les formes traditionnelles d'énergie. La Communauté, qui doit rechercher tous les moyens d'améliorer la compétitivité de son industrie, aura tout avantage à faire en sorte que celle-ci puisse bénéficier du niveau de prix ainsi établi. Si donc la Communauté décidait de maintenir un noyau important de production charbonnière, ceci devrait se faire par des moyens permettant l'adaptation de l'industrie charbonnière, plutôt que par les prix. En outre, des problèmes de reconversion difficiles risqueront de se poser dans certaines régions minières auxquels il conviendra de rechercher des solutions qui n'en fassent pas supporter le coût aux travailleurs. En matière pétrolière, il faudra, par une politique appropriée, consolider et même renforcer la situation de concurrence sur le marché, tout en garantissant la sécurité de l'approvisionnement.

Il est particulièrement urgent, enfin, de s'appliquer à améliorer la productivité du secteur de la distribution pour qu'il puisse, dans les années qui viennent, répondre à la forte augmentation prévue du volume de ses prestations, à des coûts unitaires autant que possible décroissants. Il faudra surtout se préoccuper, à cet égard, de faire régner une concurrence efficace entre les différents circuits commerciaux, en éliminant les entraves de toute nature qui peuvent y faire obstacle. Il conviendra, en outre, d'accorder une importance particulière à l'extension et à la modernisation des entreprises, à la rationalisation de la gestion des stocks et de l'emballage, et au renforcement de la coopération entre les petites entreprises commerciales.

Politique régionale

11. L'instauration d'une meilleure harmonie dans le développement des diverses régions de la Communauté et la réduction du retard des régions les moins favorisées conditionne en outre, dans une mesure importante, la réalisation d'une croissance à moyen terme équilibrée. Aussi, de sérieux efforts seront-ils nécessaires, au cours des prochaines années, dans le domaine de la politique régionale. Ils devraient tendre à créer, dans les régions défavorisées, les conditions propices à un déploiement des initiatives économiques et permettant ainsi l'entrée en ligne de réserves de production latentes. Il y aura lieu, en

même temps, d'empêcher un excès de concentration des activités économiques dans certaines zones, excès qui se traduit par des coûts économiques et sociaux disproportionnés et affecte négativement, par conséquent, les possibilités de croissance globale.

Il faudra, à cet égard, accorder une attention particulière à l'amélioration des infrastructures en veillant, notamment, à ce que se constituent des pôles de développement qui grouperaient un ensemble cohérent d'entreprises capables de se développer spontanément après des interventions temporaires, et qui favoriseraient à leur tour le développement de centres secondaires. Il faudra, entre autres, examiner, en ayant en vue leur rentabilité future, quels axes de transport européens permettraient aux régions périphériques de la Communauté de participer davantage aux échanges intracommunautaires. Il conviendra, en outre, d'accroître l'efficacité des aides accordées par les États membres et les institutions de la Communauté. Il doit être recommandé, à cet égard, de grouper les mesures ayant trait à des projets à long terme dans des programmes pluri-annuels souples, où serait établi et mis en accord avec les possibilités financières, l'ordre de priorité des projets et des mesures envisagés. Enfin, bien que la responsabilité primordiale de la politique régionale incombe aux États membres, il serait nécessaire à un développement économique harmonieux au sein de la Communauté, impliquant la réduction du retard des régions les moins favorisées, que les politiques nationales en cette matière soient confrontées et, dans toute la mesure du possible, coordonnées au niveau communautaire.

Le chapitre VI de ce programme expose en détail les mesures de politique régionale que les États membres et les institutions de la Communauté devraient mettre en œuvre par priorité, au cours des prochaines années, et l'on ne peut ici que renvoyer aux développements de ce chapitre. Ils s'appuient sur une analyse approfondie des problèmes régionaux les plus importants, notamment dans leurs rapports avec la croissance économique d'ensemble, et des objectifs, des méthodes et des moyens de la politique régionale.

POLITIQUES VISANT À AGIR SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA DEMANDE

12. Les politiques visant à agir sur le développement de la demande effective ont un rôle important à jouer dans l'ensemble des politiques visant à promouvoir une croissance équilibrée. Il leur appartiendra de réussir à combiner une

croissance rapide avec une évolution satisfaisante des prix, car l'expérience passée ne laisse planer aucun doute sur le fait qu'une croissance relativement rapide de l'offre ne peut y suffire. Il est donc d'une grande importance qu'un équilibre soit réalisé entre les différentes composantes de la demande. A cet égard, les projections font apparaître, pour la Communauté prise dans son ensemble, les tendances suivantes : les dépenses publiques et les investissements des entreprises devraient augmenter un peu plus vite que le produit national, tandis que la consommation privée, après sa forte expansion des années 1960 à 1965, ne progresserait plus, au cours des cinq prochaines années, qu'à un rythme quelque peu inférieur au produit national. Aussi, la part de la consommation privée dans la demande globale, qui avait augmenté entre 1960 et 1965, devrait-elle reculer légèrement d'ici à 1970.

Il va de soi qu'un accroissement plus rapide de la consommation privée serait souhaitable en soi. Aussi faut-il examiner quelles seraient les conséquences d'une expansion plus forte de la consommation privée au détriment des autres composantes de la demande. Il faut avoir présent à l'esprit à cet égard que le poids des dépenses de consommation privée est tel qu'en termes purement arithmétiques, une hausse de 1 % de son taux de croissance se traduirait par une diminution de 2 % du taux de croissance des autres catégories d'utilisation du produit national.

On pourrait supposer qu'une croissance plus forte de la consommation privée s'effectue au détriment des investissements des entreprises, mais cela signifierait, à échéance, un ralentissement de la croissance, qui retentirait nécessairement à plus ou moins long terme sur l'expansion de la consommation privée elle-même. Une seconde possibilité serait de laisser augmenter la consommation privée au détriment des dépenses publiques, c'est-à-dire de prestations intéressant directement le bien-être général et la croissance économique elle-même. L'une et l'autre de ces deux éventualités n'apparaissent guère souhaitables, par conséquent, du point de vue de la politique économique à moyen terme. L'accroissement de la consommation réelle par habitant prévu pour les prochaines années est d'ailleurs déjà substantiel. On peut, à cet égard, renvoyer aux développements du chapitre II paragraphe 18, où il est indiqué, entre autres, que le niveau de la consommation privée, dans les hypothèses de croissance dans lesquelles se situent les projections, doublerait en un peu plus de 20 ans.

On ne peut faire admettre, cependant, une politique visant à assurer une croissance équi-

librée grâce au ralentissement de l'augmentation de la consommation privée par rapport à ce qui a été observé au cours des dernières années, ni garantir son efficacité, si l'accroissement des autres composantes de la demande globale : investissements des entreprises et dépenses publiques, n'est pas lui-même maintenu dans des limites acceptables. Il est donc très important de faire un usage coordonné et équilibré des instruments disponibles en matière de politique des finances publiques, de politique de la monnaie et du crédit, de politique du marché des capitaux, et de politique des revenus.

Étant donné, par ailleurs, qu'une politique tendant à assurer une croissance équilibrée de la demande dans chacun des pays membres ne peut réussir que si les autres pays mettent simultanément en pratique des politiques semblables, il est particulièrement nécessaire que l'application des divers instruments propres à influencer la demande, notamment par les flux de revenu, soit l'objet d'une coordination au niveau de la Communauté.

Politique des finances publiques

13. Les projections, telles qu'elles sont résumées au chapitre II, mettent en évidence la probabilité d'une augmentation relativement forte des besoins collectifs. Et encore les projections à prix constants sous-estiment-elles ce que sera l'accroissement de la part des dépenses publiques dans la demande globale à prix courants. Par ailleurs, elles ne font pas apparaître explicitement les transferts.

Le Comité de politique budgétaire a été prié de fournir des données plus approfondies sur le développement probable des grandes catégories de dépenses et de recettes publiques. Ses travaux dans ce domaine ne sont cependant pas assez avancés pour qu'on puisse déjà présenter un état prévisionnel précis pour les années qui viennent.

Les travaux accomplis jusqu'ici par le Comité de politique budgétaire établissent que les administrations tendront, au cours des prochaines années, à prélever, pour la satisfaction des besoins collectifs, une part accrue du produit national brut.

De sérieux problèmes se poseront donc, dans les années qui viennent, dans le domaine des finances publiques. Il faudra, en effet, maintenir la demande publique en harmonie avec les possibilités économiques d'ensemble et réunir les moyens nécessaires à la couverture des besoins de financement.

Il faudra examiner, à ce propos, si l'accroissement des dépenses ne pourrait pas être freiné, et dans quelle mesure. Les réductions de dépenses devraient, en tout cas, être toujours opérées de manière sélective en fonction d'un ordre de priorité pré-établi. En même temps, il conviendra de vérifier si certaines dépenses décidées antérieurement ont conservé leur utilité.

Il n'est guère probable, cependant, que l'on puisse raisonnablement limiter l'accroissement des dépenses au point de faire disparaître tout problème de financement. Deux éventualités sont donc à envisager pour y faire face : recourir au crédit — en l'espèce, en principe, à l'émission d'emprunts intérieurs à long terme — ou accroître la pression fiscale. Si l'on fait appel au marché des capitaux, il faudra considérer que les intérêts des pouvoirs publics, en tant qu'émetteurs d'emprunts, pourront entrer en concurrence avec ceux des entreprises, qui éprouveront de leur côté des besoins de financement plus importants. Dans la mesure, enfin, où un accroissement de la pression fiscale s'avérerait inévitable, il devrait être conçu de manière à affecter le moins possible les investissements des entreprises et l'épargne privée. Il faudra également tenir compte, dans cet aménagement, des nécessités de l'harmonisation fiscale entre les États membres.

L'allocation la plus rationnelle possible des ressources publiques serait facilitée par une prévision, ou programmation, des finances publiques s'étendant sur plusieurs années, et dans le cadre de laquelle serait déterminé, et accordé avec les possibilités économiques d'ensemble, l'ordre de priorité spécifique, chronologique et régional des différentes catégories de dépenses. Cette prévision — ou programmation — devrait en même temps fournir la base d'une coordination des politiques budgétaires des gouvernements et des collectivités locales. Une telle coordination apparaît d'autant plus urgente que ce sont les collectivités locales qui effectuent la plus grosse part des investissements publics dans la majorité des États membres et qu'ils sont promis, au cours des prochaines années, à une forte croissance. Le chapitre V de ce programme entre plus avant dans l'examen de certains problèmes de finances publiques.

Politiques de la monnaie, du crédit et du marché des capitaux

14. La stabilité exige, en outre, une politique de la monnaie et du crédit et une politique du marché des capitaux qui veillent à ce que l'ensemble des moyens de financement mis à la dis-

position de l'économie satisfasse ses besoins, tout en évitant un accroissement excessif des disponibilités monétaires. On devra chercher en particulier, à attirer sur le marché des capitaux une fraction de l'épargne suffisante pour assurer le financement des investissements à long terme par de l'épargne à long terme — privée ou publique. Il faudra, à cette fin, soit stimuler, dans la mesure nécessaire, les placements à long terme, soit développer, dans des limites raisonnables, certains mécanismes propres à assurer la « transformation » d'une partie de l'épargne liquide. Il conviendra, à cet égard, dans certains pays membres, d'accorder une attention particulière à l'épargne institutionnelle (compagnies d'assurances, caisses de retraite, fonds de placement, etc.) dont le rôle pourrait être éventuellement accru. En même temps que l'on améliorerait ainsi le fonctionnement du marché des capitaux, on devrait s'employer à éliminer progressivement les obstacles, d'ordre fiscal en particulier, qui s'opposent encore au libre mouvement des capitaux entre les États membres.

Il faut souligner à ce propos que le succès d'une politique visant à assurer un financement non inflationniste des investissements dépendra lui-même, en grande partie, de la stabilité monétaire, condition pour que se forme une épargne privée abondante et offrant une attraction suffisante pour l'investisseur.

Les problèmes à moyen terme de la politique du marché des capitaux feront l'objet d'un examen plus approfondi dans l'un des prochains programmes.

Politique des revenus

15. La réalisation d'une croissance équilibrée dépendra enfin, dans une mesure importante, de la manière dont la politique des revenus — à savoir les décisions de l'État et des partenaires sociaux tendant à influencer délibérément l'évolution des différents revenus — parviendra à imprimer la modération nécessaire à la progression de l'ensemble des revenus et à faire en sorte que la structure des revenus évolue de manière à permettre un effort d'investissement suffisant. Ces deux objectifs économiques de la politique des revenus se doublent d'un objectif social, qui est de chercher à exercer, par elle, une action corrective sur la répartition du revenu global au profit des catégories les moins favorisées. Une politique des revenus ainsi conçue doit donc embrasser la totalité des revenus, c'est-à-dire s'étendre aussi bien aux profits — distribués ou non — qu'aux salaires directs et indirects, et prendre en considération, à côté de tous les re-

venus primaires, les revenus secondaires, c'est-à-dire les transferts.

Au regard de la politique économique, la politique des revenus a donc pour fonction principale de concourir à empêcher la perpétuation des processus inflationnistes observés dans le passé. On devrait, à cette fin, se fixer pour objectif de maintenir la hausse nominale de l'ensemble des revenus dans une limite compatible avec l'accroissement du volume de la production. Pour assurer l'amélioration éventuelle du revenu relatif de certaines catégories sociales ou professionnelles, il faudrait donc que l'augmentation globale des autres catégories de revenus reste un peu en deçà de cette norme.

Il y aura lieu de prêter une attention particulière, dans le cadre de cette politique globale, aux revenus salariaux dont le volume brut, variant entre les trois cinquièmes et les deux tiers du revenu national selon les pays, en constitue de loin la plus grosse fraction; une telle attention sera d'autant plus nécessaire que la pénurie de main-d'œuvre, appelée à persister selon toute vraisemblance au cours des prochaines années, continuera de peser sur les négociations collectives dans le sens de hausses excessives et de favoriser le dépassement des barèmes conventionnels par les salaires effectifs. Étant donné que la fixation des salaires relève de la liberté de négociation des partenaires sociaux, l'un des principaux objectifs concrets de la politique des revenus au cours des prochaines années sera donc d'obtenir qu'ils pratiquent, à cet égard, une politique modérée qui, sans contrarier les processus d'adaptation sectorielle, permette de maintenir une stabilité suffisante des coûts de production unitaires pris dans leur ensemble. Il faudra, à cet effet, que les gouvernements ne négligent aucun effort pour gagner les partenaires sociaux au principe et aux modalités d'une politique qui assure, dans le cadre d'une politique d'ensemble des revenus, la modération souhaitable dans la progression de la masse salariale. Pour cela, il conviendra que les parties en cause procèdent à des échanges de vues réguliers, portant aussi bien sur les salaires que sur les prix, et visant à assigner à l'accroissement des différents revenus des limites à l'intérieur desquelles devrait se tenir la liberté de décision des agents économiques.

Il ne faut pas s'attendre cependant à ce que les partenaires sociaux observent spontanément, en cette matière, la discipline souhaitable si ne sont pas, par ailleurs, réalisées les conditions de la stabilité interne qu'il dépend directement des gouvernements d'assurer. Cela veut dire, en premier lieu, qu'ils devraient, pour ce qui les concerne, soumettre à des normes compatibles avec

l'équilibre économique général la hausse des rémunérations du personnel des administrations et des entreprises publiques, et s'efforcer d'en assurer une progression régulière qui évite aussi bien les retards que les réajustements brusques qui risquent d'en être la conséquence. Il faudra, en second lieu, que les gouvernements ne bornent pas leurs efforts dans le sens de la modération aux seuls revenus salariaux, mais qu'ils les exercent aussi à l'égard des autres catégories de revenus. Cela implique qu'ils se préoccupent d'en mieux connaître l'évolution, et qu'ils n'hésitent pas à user des moyens dont ils peuvent disposer pour discipliner leur progression : politique du crédit, politique fiscale et politique des prix.

D'un point de vue psychologique autant que pratique, la politique des prix devrait jouer à cet égard un rôle particulièrement important. Elle ne devrait sans doute pas aller jusqu'aux mesures de blocage, sauf dans des circonstances exceptionnelles et pour des périodes aussi courtes que possible. Mais elle devrait, en revanche, soumettre l'ensemble des prix à une surveillance constante et à un contrôle d'autant plus vigilant que la situation sur le marché tend vers le monopole. Il va de soi, d'autre part, que l'action énergique contre les ententes et monopoles, ainsi que le recours aux importations, seraient constamment utilisés pour enrayer les hausses injustifiées de prix. Dans une importante mesure, en effet, la politique qui s'ensuivra dans la pratique s'identifiera avec la politique de concurrence déjà décrite, étant donné que la concurrence, là où elle joue efficacement, constitue le plus sûr garant contre de telles hausses.

Mais là où la concurrence n'est pas suffisante, les pouvoirs publics devront s'efforcer de pratiquer une politique de prix souple, propre à éviter à la fois les abus susceptibles de découler de certaines positions dominantes et l'affaiblissement de la situation financière des entreprises par le maintien autoritaire de leurs prix à des niveaux qui ne tiendraient pas un compte suffisant de la hausse de leurs coûts. Par des moyens adaptés aux situations diverses des branches et des pays, et impliquant des contacts étroits entre les gouvernements et les entreprises, l'évolution des prix devrait pouvoir être directement maintenue dans une discipline sans laquelle la progression des revenus ne pourrait observer elle-même la modération désirable. C'est à cette condition seulement, en particulier, que pourra être acceptée par les partenaires sociaux la politique salariale ci-dessus décrite et que pourraient être envisagés, dans ce cadre, les nécessaires assouplissements aux mécanismes d'échelle mobile existant dans certains pays et dont la rigidité

risque, en cristallisant l'effet de hausses de prix passagères, d'accroître d'éventuels processus inflationnistes.

Si toutefois, en dépit de tous ces efforts, on ne parvenait pas à obtenir la modération voulue dans la hausse de l'ensemble des revenus nominaux et si, de ce fait, la politique des revenus n'atteignait pas ses objectifs, il ne resterait aux gouvernements qu'à prendre des mesures nettement plus restrictives, qui conduiraient nécessairement à un ralentissement de l'activité économique.

En remplissant efficacement, au contraire, sa fonction anti-inflationniste, la politique des revenus devrait aider du même coup à résoudre le problème du financement des investissements. La stabilité monétaire, en effet, et la progression équilibrée des revenus devraient assurer, dans les conditions de concurrence que l'on peut prévoir, un développement plus normal de l'épargne des entreprises et favoriser la propension à l'épargne des particuliers. Il n'est pas certain cependant, étant donné les comportements actuels à l'égard de l'épargne, que la formation spontanée d'épargne privée, sous ses diverses formes, sera suffisante pour faire face aux larges besoins d'investissement résultant, notamment, de la forte progression envisagée des investissements publics, et de la persistance, au moins dans certains pays, de besoins considérables en matière de logements. Il faudrait, dans ce cas, prendre des dispositions propres à stimuler la formation d'épargne privée et à la canaliser efficacement vers les secteurs où les besoins de financement seront les plus importants et les plus urgents. On pourrait peut-être envisager à cet égard, notamment, de doubler la politique des revenus d'une politique des patrimoines propre à concilier l'aspiration des travailleurs à recevoir une plus forte contrepartie de la production et les exigences de l'investissement.

La situation en matière de politique des revenus est encore très diverse selon les pays membres. Même dans ceux où il existe à cet effet un cadre institutionnel, l'existence d'un tel cadre n'est pas suffisante pour assurer l'efficacité de la politique des revenus. Il faut tenir compte, en effet, de toutes les données politiques, sociales et économiques. Aussi est-il nécessaire que les États membres et la Communauté poursuivent assidûment leur étude des possibilités, ainsi que des modalités d'une politique des revenus.

Politique des échanges extérieurs

16. Le commerce international est un facteur important du développement économique des di-

vers pays membres. Non seulement la croissance économique entraîne des besoins croissants d'importations qui doivent être couverts par un accroissement correspondant des exportations, mais elle reçoit aussi de la part de ces dernières une impulsion appréciable. Une progression rapide des exportations constitue en effet un stimulant pour les investissements, notamment dans les secteurs où le pays considéré bénéficie d'une position favorable sur le marché international. La restructuration et la rationalisation qui en résultent sont d'une importance déterminante pour l'accroissement de la productivité.

De 1960 à 1965, les exportations de marchandises en provenance des pays membres ont connu une vive expansion. Pour l'ensemble de la Communauté, elles ont augmenté de 10 % par an, soit deux fois plus vite que le produit national brut. Cette augmentation relativement rapide est surtout imputable aux échanges intracommunautaires qui se sont accrus de 13,6 % par an, alors que les exportations vers les pays tiers progressaient de 5,2 % par an. Ce n'est pas une généralisation excessive de dire qu'un rythme élevé de croissance dans les pays d'Europe occidentale exige une augmentation rapide de leurs exportations.

Pour la période 1966-70, les projections présentées au chapitre II reposent sur l'hypothèse d'une évolution favorable de la demande extérieure. Elles supposent que les exportations croîtraient sensiblement plus vite que le produit intérieur brut. Ainsi la poursuite de l'intégration européenne apparaît comme une des conditions essentielles d'une telle évolution. Elle constitue, de ce fait, un des principaux éléments moteurs

de la croissance économique des six pays au cours des prochaines années, tout particulièrement pour ceux d'entre eux où la nécessité de transformations structurelles profondes et d'un renforcement des efforts de rationalisation est le plus fortement ressentie en vue d'assurer une adaptation effective à la concurrence internationale.

Les projections impliquent également une expansion satisfaisante de la demande mondiale. Les États membres et les institutions de la Communauté peuvent y contribuer, dans le cadre de la coopération internationale, en œuvrant dans le sens de l'élimination des obstacles au commerce international, en poursuivant leurs efforts en vue de prévenir toute perturbation dans le mécanisme des paiements mondiaux et en apportant une aide efficace aux pays en voie de développement pour les aider à surmonter leurs difficultés.

Une évolution favorable de la demande extérieure suppose, enfin, que règnent dans les États membres des conditions qui permettent à leurs économies de tirer le parti attendu de cette évolution favorable. En fait, elles ne pourront jouir d'une compétitivité satisfaisante que si l'on renforce la compétitivité des entreprises elles-mêmes en faisant des efforts suffisants pour élever la productivité et adapter la production aux modifications structurelles de la demande extérieure. Il faudra veiller, simultanément, à ce que la stabilité des prix ne soit pas mise en danger par l'évolution des coûts, faute de quoi la position des économies des États membres sur les marchés mondiaux se trouverait notablement affaiblie.

CHAPITRE IV

POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

1. L'examen des problèmes d'adaptation de l'offre à la demande de main-d'œuvre, qui se poseront aux États membres au cours des prochaines années⁽¹⁾, a conduit aux indications ci-après relatives à la politique que les États membres et les institutions de la Communauté

devraient suivre dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle pour favoriser tant l'adaptation globale que l'adaptation structurelle de l'offre à la demande de main-d'œuvre.

Perspectives de population active et d'emploi

2. Les perspectives économiques à moyen terme, telles qu'elles sont exposées au chapitre II

(1) Il existe une étude de base relative aux problèmes de politique de l'emploi et de la formation professionnelle qui peut être obtenue auprès des bureaux de vente des services de publication du *Journal officiel des Communautés européennes*.

de ce programme, font apparaître comme probable la persistance de la pénurie de main-d'œuvre qui règne depuis plusieurs années déjà dans la plus grande partie de la Communauté. Face à une demande globale pour laquelle on prévoit une progression presque aussi forte qu'au cours de la période 1960—1965, l'augmentation globale de la population active devrait marquer, au contraire, un ralentissement assez sensible, qui situerait de ce côté le principal facteur limitatif de la croissance durant les années 1966 à 1970 : de 76,1 millions en 1965, la population active disponible dans l'ensemble de la Communauté passerait — compte tenu du solde prévu des migrations extra-communautaires — à 77,9 millions seulement en 1970, soit un taux d'accroissement annuel moyen de 0,4 % au lieu de 0,6 % entre 1960 et 1965. Du reste, on prévoit pour 1970 un taux de chômage quelque peu inférieur encore au taux actuel (1,6 % au lieu de 1,9 % en 1965), ce qui signifie que l'on s'attend à un nouveau recul du phénomène en Italie et implique, pour les autres pays, le maintien du plein-emploi et, dans certains cas même, la persistance d'une situation de vive tension.

En fait, le degré de tension sur les marchés du travail dépendra au moins autant de l'évolution des structures de production que de données globales. La croissance économique des pays membres continuera, en effet, de s'accompagner de transformations structurelles rapides qui créeront des excédents de main-d'œuvre dans certaines branches d'activité ou professions et exigeront, au contraire, dans d'autres, des effectifs fortement accrus. Des mutations professionnelles seront donc nécessaires, qui pourront s'accompagner de déplacements géographiques. Aussi, les tensions qu'annoncent les projections globales d'emploi à moyen terme risquent-elles d'être aggravées si la main-d'œuvre ne fait pas preuve d'une adaptabilité suffisante, ce qui dépend pour beaucoup des dispositions qui seront prises pour favoriser sa mobilité géographique et améliorer les conditions de sa formation professionnelle au sens le plus large.

Si tels sont bien les problèmes qui paraissent devoir se poser au niveau de la Communauté prise dans son ensemble, il se trouve cependant qu'en raison de la diversité de leurs structures démographiques et économiques, les pays membres ne seront pas placés exactement dans les mêmes situations. Ainsi, en Allemagne, on pense que la pénurie de main-d'œuvre continuera encore de revêtir une grande acuité et que la demande de main-d'œuvre étrangère demeurera très importante. Dans les pays du Benelux et en

France, les tensions actuelles devraient persister, mais sans aggravation, et la demande de main-d'œuvre étrangère rester soutenue. En Italie, au contraire, la hausse du niveau de l'emploi n'entraînera pas la disparition complète des excédents de main-d'œuvre non qualifiée, qui devraient demeurer encore appréciables en 1970, et maintenir durant toute la période une certaine propension à l'émigration. Ces excédents pourraient cependant s'accompagner de pénuries sensibles au niveau des travailleurs qualifiés.

POLITIQUE VISANT À INFLUENCER LE POTENTIEL GLOBAL DE TRAVAIL

3. En présence de l'éventualité probable d'une pénurie globale de main-d'œuvre dans la plus grande partie de la Communauté, la politique de l'emploi des États membres et des institutions de la Communauté devrait rechercher, en premier lieu si, dans la mesure où le progrès social le permet, des possibilités n'existent pas de provoquer un accroissement de l'offre de travail par rapport à celle qui est prévue dans les hypothèses où l'on s'est placé. De telles possibilités existent théoriquement dans plusieurs domaines : durée de la vie active (âge d'entrée et âge de sortie), activité féminine, durée du travail et migrations. Leur exploration a conduit aux conclusions qui suivent.

Âge d'entrée dans la vie active

4. L'âge d'entrée dans la vie active dépend, pour une part, des dispositions légales concernant l'âge-limite de la scolarité obligatoire et, pour l'autre, du développement plus ou moins grand de la fréquentation scolaire volontaire. Il s'agit là d'un domaine où, indépendamment d'aspects sociaux et humains évidents, les considérations économiques à long terme, c'est-à-dire l'avantage de disposer à échéance d'une main-d'œuvre mieux formée, doivent l'emporter sur les considérations à moyen terme, c'est-à-dire le souci d'atténuer les tensions qui menacent les marchés du travail des États membres dans les années qui viennent. Il ne saurait donc être question de freiner le mouvement qui doit porter bientôt à 15 ans dans toute la Communauté, et ultérieurement à 16 ans dans des délais variables selon les pays, l'âge où expire l'obligation scolaire et où les jeunes acquièrent le droit d'exercer une activité professionnelle, à condition, bien entendu,

que ces délais supplémentaires accordés à la formation générale soient mis à profit de manière rationnelle. Il ne saurait être question non plus de ne pas faire l'effort maximal pour permettre le développement de la fréquentation volontaire des écoles générales ou professionnelles, ou de tous autres établissements de formation générale ou professionnelle, ce qui va manifestement dans le sens de l'intérêt à long terme des économies.

Âge de la retraite

L'âge de sortie de la vie active coïncide généralement avec celui auquel les régimes de pension autorisent la liquidation d'une pension pleine — 65 ans dans la plupart des cas —, mais peut être influencé par certaines dispositions propres à inciter à la poursuite de l'activité au-delà de cet âge ou, au contraire, à son interruption prématurée. Il faut poser en principe, à cet égard, que les législations d'assurance-vieillesse ne devraient pas être détournées de leur fin sociale pour être utilisées comme instruments d'une politique de l'emploi à moyen terme. Cela signifie que l'on ne devrait pas élever l'âge légal de la retraite, dans le but d'accroître les disponibilités de main-d'œuvre. Cependant, compte tenu des tensions qui sont à prévoir sur le marché du travail, on ne devrait pas non plus abaisser l'âge légal de la retraite, sauf exceptionnellement dans les cas où des raisons sociales particulières le rendraient nécessaire. D'autre part, on devrait s'abstenir de mettre un frein à la revalorisation des pensions de retraite dans le but d'inciter leurs futurs titulaires à poursuivre leur activité le plus longtemps possible.

On devrait, en revanche, mettre en œuvre des mesures propres à favoriser le maintien en activité, au-delà de l'âge légal de la retraite, des travailleurs qui seraient à la fois capables et désireux de continuer à travailler. Il conviendrait d'abord d'aménager, là où il en existe encore, et notamment en Belgique, les restrictions au cumul d'une pension de retraite et d'une activité professionnelle. On devrait songer, d'autre part, à accorder des majorations de pensions aux travailleurs qui consentiraient à ajourner leur mise à la retraite. Enfin, il faudrait rechercher si l'emploi des personnes âgées ne pourrait pas être facilité par des dispositions tendant à les orienter vers des fonctions différentes et mieux adaptées à leur âge. Une telle réorientation devrait être envisagée, non seulement au profit de travailleurs parvenus à l'âge de la retraite, mais aussi, de travailleurs âgés exposés à être licen-

ciés avant de l'avoir atteint, et pour lesquels un changement d'activité devrait être en principe préféré à une mise en pré-retraite. Aucune des mesures que l'on pourrait prendre pour favoriser la prolongation de l'activité des personnes âgées ne paraît susceptible, cependant, d'avoir à moyen terme des effets quantitatifs importants. L'éventualité d'une telle prolongation n'apparaît pas également opportune, du reste, dans tous les secteurs, de sorte que certaines mesures d'incitation pourraient être, jusqu'à un certain point, dosées de l'un à l'autre, notamment par voie de conventions collectives.

Activité féminine

6. L'accroissement de l'activité féminine paraît offrir de plus larges possibilités d'augmenter à moyen terme l'offre globale de main-d'œuvre. Ces possibilités semblent particulièrement importantes dans ceux des pays membres où le taux de participation féminine à la vie professionnelle est relativement bas. Accroître l'activité féminine n'est pas, cependant, un objectif facile à atteindre. Il n'est pas entièrement, du reste, du ressort de la politique de l'emploi puisque le taux d'activité des femmes est en partie fonction des structures socio-économiques, et peut varier sensiblement, de ce fait, d'une région à l'autre d'un même pays.

Il n'est pas aisé de dire dans quelle mesure l'évolution de ces structures, au cours des prochaines années, favorisera ou non le développement de l'activité féminine. Il semble bien cependant que le déclin de l'emploi dans certaines activités « traditionnelles » à forte participation féminine, telles l'agriculture, le petit commerce ou l'industrie textile, doive être plus que compensé par un nouvel élargissement des débouchés offerts aux femmes dans nombre d'activités « modernes », et notamment dans les commerces concentrés, les bureaux, les services de toute sorte et certaines industries manufacturières. Pour que ces possibilités, cependant, soient pleinement mises à profit, il faudra que l'accès de la main-d'œuvre féminine aux activités nouvelles soit favorisé par une politique appropriée de formation et de réadaptation professionnelles. Cette politique devrait être conçue de manière, non seulement à faciliter le passage d'un type d'activité à l'autre, mais aussi l'accès à la vie professionnelle de femmes qui seraient disposées à entrer dans la vie active ou à y revenir à la condition de pouvoir prétendre à des emplois d'une certaine qualification.

Les taux d'activité des femmes célibataires étant en général déjà élevés, un accroissement substantiel de la participation féminine à la vie professionnelle dépendra principalement des mesures spécifiques qui pourront être prises pour favoriser l'activité des femmes mariées — de préférence de celles qui n'ont pas charge d'enfants —, c'est-à-dire pour éliminer certaines entraves d'ordre financier ou certaines difficultés d'ordre familial susceptibles de s'y opposer. C'est ainsi qu'on devrait veiller à ce que la propension à l'activité des femmes mariées ne soit pas trop découragée par le jeu de la progressivité de l'impôt appliquée aux revenus cumulés, et envisager à cette fin, le cas échéant, un aménagement des dispositions fiscales en vigueur. On devrait également, dans la mesure du possible, éliminer les obstacles que les législations de sécurité sociale opposent dans certains pays, à l'emploi à temps partiel des femmes. Il conviendrait, en outre, que les employeurs privés et publics prennent des initiatives nouvelles pour développer cette forme d'emploi, propre à concilier l'accomplissement des obligations familiales et l'exercice d'une profession, dans des conditions qui n'entraînent pas une dévalorisation du travail des femmes. Enfin, les employeurs, mais aussi les administrations compétentes, en développant les équipements collectifs adéquats, devraient fournir plus largement aux femmes mariées les moyens de se décharger, le cas échéant, durant les heures de travail, de la garde et du soin des enfants en bas âge.

Durée de travail

7. A offre de main-d'œuvre constante, le volume global du travail presté peut varier de manière sensible selon le niveau auquel s'établit la durée annuelle effective du travail. Or, tant par suite de la baisse des horaires hebdomadaires conventionnels que de l'allongement des congés, cette durée est affectée d'une tendance fondamentale à la baisse qui répond au désir des travailleurs de réserver à l'extension des loisirs une part du bénéfice de l'élévation de la productivité. Cette aspiration étant encore loin de sa limite, il faut s'attendre à ce que les organisations de travailleurs continuent à faire pression, à moyen terme, dans le sens de la diminution, d'une manière ou de l'autre, du temps de travail annuel.

Les progrès de productivité qui sont escomptés pour la période 1966-1970 autorisent sans doute à envisager qu'une part en soit à nouveau consacrée à cette forme d'amélioration des conditions de travail. Comme cependant, dans la plu-

part des pays membres, la pénurie de main-d'œuvre n'offrirait aucune possibilité de compenser la réduction du temps de travail par des accroissements d'effectifs équivalents, il est inévitable qu'elle entraîne un certain manque à gagner en termes d'offre de biens et services dans tous les cas où elle ne serait pas précédée, ou accompagnée, d'un effort de rationalisation visant spécifiquement à la permettre. S'il n'en était pas ainsi — et il est des secteurs où les possibilités de rationalisation sont par la force des choses très limitées — les réductions d'horaires qui interviendraient auraient inévitablement pour effet d'affaiblir, alors que la demande globale continuera d'exercer une pression vigoureuse, le potentiel de production, et d'accroître les coûts de production, avec toutes les conséquences qui risquent d'en résulter sur le plan de la concurrence internationale. Aussi convient-il d'être attentif à ce que les réductions de la durée du travail qui interviendront dans les prochaines années s'effectuent à une cadence et selon des modalités telles qu'un rythme de croissance satisfaisant puisse être maintenu, et que l'équilibre intérieur et extérieur soit préservé.

Il y a donc lieu de poser d'abord en principe que la durée du travail ne devra être diminuée, au cours des prochaines années, que dans une mesure modérée. Cette modération devra être tout particulièrement observée dans ceux des pays membres — notamment l'Allemagne — où de fortes réductions d'horaires sont intervenues au cours des dernières années, où, de ce fait, la durée annuelle du travail est déjà sensiblement plus basse que dans les autres, et où la pénurie de main-d'œuvre menace d'être particulièrement aiguë. Il faudra, d'autre part, chercher à compenser dans toute la mesure du possible les réductions d'horaires qui seront décidées par un effort de rationalisation concomitant. Il serait souhaitable, du reste, que ces décisions soient toujours dosées d'un secteur à l'autre pour tenir compte de la diversité des situations structurelles. Enfin, il faudrait éviter par dessus tout qu'elles interviennent dans des phases conjoncturelles où elles risqueraient d'introduire dans l'économie en général, ou dans tel ou tel secteur de l'économie en particulier, un facteur de tension supplémentaire.

Le fait, néanmoins, que les décisions intéressant la durée du travail relèvent, pour une large part, de l'autonomie des partenaires sociaux, pose le problème des moyens auxquels la politique économique pourra recourir pour obtenir que l'évolution à moyen terme de la durée du travail se conforme à ces principes. Les gouvernements devront, en tout cas, chercher à influencer les

parties en cause en les aidant à prendre une conscience plus claire des répercussions de leurs décisions éventuelles sur la croissance et l'équilibre de l'économie dans son ensemble. Le succès de la politique préconisée en matière de durée du travail dépend donc, dans une large mesure, d'une action de persuasion, qui suppose des rapports étroits et confiants entre les gouvernements et les organisations professionnelles intéressées.

Politique d'immigration et d'émigration

8. L'offre de main-d'œuvre est susceptible d'être influencée, en dernier lieu, par la politique qui sera suivie en matière d'émigration et d'immigration. Le premier objectif de cette politique devrait être d'assurer, par l'application des dispositions du traité de Rome relatives à la libre circulation des travailleurs, l'utilisation optimale des ressources en main-d'œuvre de la Communauté. Il serait particulièrement nécessaire, à cet égard, de favoriser le placement, dans les autres États membres, des travailleurs qui demeureront en surnombre en Italie pendant quelques années encore. Il ne suffira pas, toutefois, de la réalisation complète de la libre circulation des travailleurs entre les États membres pour que soit assuré le meilleur emploi de la main-d'œuvre dans la Communauté. Il faudra renforcer la coopération entre les services nationaux de l'emploi. En outre, de nouveaux efforts devraient être accomplis en faveur de la formation professionnelle des travailleurs disposés à émigrer d'Italie vers d'autres pays de la Communauté, et qui en sont empêchés par défaut des qualifications nécessaires. Il faudra par ailleurs, dans le cadre de la réglementation communautaire sur la sécurité sociale des travailleurs migrants, poursuivre les efforts entrepris pour que le déplacement d'un pays à l'autre ne donne lieu, pour les travailleurs intéressés, à aucune difficulté en ce qui concerne les avantages sociaux auxquels ils ont droit. Cependant, il pourrait se révéler nécessaire que l'on doive, plus encore qu'au cours des dernières années, couvrir les besoins de main-d'œuvre en faisant appel à des travailleurs originaires des pays non membres. A cet égard, il conviendrait que les États membres confrontent leurs politiques de recrutement dans ces pays en vue de tenir compte de leurs intérêts mutuels. En outre, les services de l'emploi devraient s'abstenir de favoriser le recrutement de travailleurs originaires de ces pays sur le territoire d'un État membre.

Par ailleurs, qu'il s'agisse de travailleurs originaires d'Italie ou de pays tiers, les États mem-

bres qui les emploient devraient s'efforcer, eu égard aux difficultés de recrutement qui risquent de s'accroître, de réduire l'instabilité de la main-d'œuvre immigrée, en améliorant sa situation sociale dans les pays d'accueil, notamment par une solution satisfaisante donnée aux difficultés de logement, qui font souvent obstacle à la réunion des familles.

POLITIQUE VISANT À FAVORISER L'ADAPTION STRUCTURELLE DE LA MAIN-D'ŒUVRE

9. Les différents moyens envisagés pour accroître l'offre de main-d'œuvre par rapport aux perspectives initiales et exercer ainsi sur le marché du travail une action globale dans le sens de la détente, ne paraissent pas de nature, cependant, à apporter une contribution suffisante à la solution du problème posé. La persistance probable d'une pénurie de main-d'œuvre au cours des prochaines années fera obligation de veiller de manière particulièrement attentive à assurer la meilleure adaptation possible des disponibilités aux besoins, c'est-à-dire de corriger et, mieux encore, de prévenir les distorsions structurelles susceptibles de se produire entre la demande et l'offre et de faire en sorte que leur rencontre s'opère dans des conditions satisfaisantes. La lutte contre ces distorsions, qui peuvent tenir, soit à un défaut de mobilité géographique des travailleurs, soit à un défaut de correspondance entre qualifications demandées et qualifications offertes, apparaît ainsi comme l'un des moyens les plus importants dont peut user la politique économique pour améliorer la productivité globale et permettre aux économies de disposer éventuellement d'une marge de croissance plus forte.

Formation professionnelle des jeunes

10. Cette adaptation demande d'abord que soit dispensée aux jeunes une formation professionnelle qui leur permette de satisfaire en nombre et en qualité aux besoins de l'économie et notamment des branches d'activité en expansion. Certes, les efforts nouveaux qui seront accomplis au cours des prochaines années en vue d'accroître, et en même temps d'adapter, les moyens normaux de formation aux nécessités de l'avenir, ne porteront-ils la plupart de leurs fruits, par la force même des choses, qu'au-delà de la période couverte par le premier programme. Cependant, outre que les effets de certaines de ces actions pourront se faire sentir auparavant, notamment

sur les disponibilités en travailleurs qualifiés, c'est sans délai qu'il convient de se préoccuper d'orienter dans les voies qui conviennent les décisions de portée plus lointaine.

Les efforts que les États membres envisagent d'accomplir, au cours des prochaines années dans le domaine de la formation professionnelle des jeunes, marquent en général une progression importante et, dans le cas de l'Italie, même considérable par rapport à l'état de choses initial. Il est douteux, néanmoins, que ces efforts soient encore suffisants pour satisfaire, tant l'aspiration croissante des jeunes à recevoir une formation qui garantisse leur avenir, que les besoins futurs de l'économie en personnel qualifié, techniciens et cadres. Il convient donc que ces efforts soient encore amplifiés, notamment en France, dans le domaine de l'enseignement technique, et surtout en Italie, où une pénurie générale de moyens de formation semble devoir encore persister durant toute la période couverte par le premier programme. Il y aura lieu, dans tous les pays, de se préoccuper tout particulièrement de la formation des cadres moyens et supérieurs et du futur personnel enseignant, car les besoins dans ce domaine sont appelés à connaître, en tout état de cause, une augmentation rapide et continue.

S'il convient donc que les États membres fassent, dans le domaine de la formation professionnelle des jeunes, les plus grands efforts possibles en partant du principe que leurs économies ne peuvent que gagner, à plus ou moins longue échéance, à une meilleure valorisation des aptitudes individuelles, il est non moins nécessaire d'être attentif à la rationalité de ces efforts, c'est-à-dire d'avoir, en cette matière, un souci exigeant d'efficacité. Deux idées directrices devraient inspirer, à cet égard, la politique à suivre : l'une est que les décisions à prendre en matière de formation des jeunes entrent dans la catégorie des décisions de longue portée qu'il y aurait grand avantage à éclairer, sinon par des projections proprement dites, du moins par des réflexions sur l'évolution à long terme de la structure professionnelle de l'emploi ; l'autre est qu'il faudrait, dans toute la mesure du possible, dispenser aux jeunes une formation qui, plutôt que de les préparer à l'exercice d'une profession déterminée, leur donne des connaissances de base assez larges pour ouvrir devant eux un certain éventail de possibilités et, surtout, leur permettre de s'adapter aux mutations susceptibles de leur être imposées dans le cours ultérieur de leur vie active par l'évolution économique et technique. Ces deux idées, dont l'une conduirait à pousser plus avant certaines analyses prospectives pour

trouver des indications propres à orienter de manière plus précise la formation des jeunes, et l'autre, au contraire, à rechercher la solution des problèmes de l'avenir lointain dans la voie de la polyvalence, peuvent paraître contradictoires. Elles sont, en fait, complémentaires dans la mesure où des efforts d'anticipation à long terme de la structure professionnelle de l'emploi ne pourront jamais fournir que des indications générales s'exprimant au plus en ordres de grandeur et où, de son côté, la polyvalence de la formation ne peut se concevoir, au-delà de la formation générale proprement dite, qu'à l'intérieur d'options professionnelles fondamentales. A cet égard, des réflexions approfondies et de longue portée — au besoin quantitatives — sur les besoins de formation à tous les niveaux, pourraient aider à orienter la politique à suivre. Il serait indiqué, en outre, que les États membres confrontent leurs projections — ou réflexions — éventuelles au niveau communautaire, pour qu'ils puissent tirer profit de leurs expériences mutuelles et rechercher en commun les méthodes les plus adéquates en la matière.

Il est d'ores et déjà certain, du reste, que l'élévation continue du niveau des connaissances nécessaires à la vie moderne fera apparaître, pour tous les pays, l'obligation d'accroître dans des proportions particulièrement fortes les moyens de formation en cadres moyens et supérieurs dans tous les ordres de disciplines. Il faudrait, d'autre part, hâter la transformation progressive des structures et des programmes de formation de manière à faire une place plus large à l'enseignement de connaissances de base préalables à toute spécialisation. L'élévation de l'âge-limite de la scolarité obligatoire devrait aider cette évolution à condition que l'on mette à profit la possibilité qu'elle offrira, par le moyen d'activités de préformation ou d'initiation professionnelle, d'établir un pont entre la formation générale et la formation professionnelle proprement dite. Enfin, les États membres devraient s'employer à coordonner leurs efforts en matière de formation professionnelle avec ceux des entreprises et à établir ou développer à cet effet toute forme de coopération qui paraîtrait praticable et opportune.

Les États membres devront en outre s'employer, au cours des prochaines années, à mettre fin à certaines disparités constatées dans la localisation des moyens de formation. Il y aura lieu, notamment, de faire un effort particulier en faveur des régions agricoles où il importe de valoriser, soit en vue de son maintien dans l'agriculture, soit en vue de son passage à d'autres secteurs d'activité, le potentiel de main-d'œuvre

important que constitue la jeunesse rurale. Les États membres devront enfin s'attacher à offrir de plus larges et de meilleures possibilités de formation aux jeunes filles, dans le but, non seulement de valoriser le travail des femmes, mais aussi de satisfaire des besoins prévisibles en personnel féminin, liés au développement accéléré de nombre d'activités d'administration et de services.

Orientation professionnelle des jeunes

11. Pour que la formation professionnelle des jeunes donne les résultats les plus satisfaisants, il faut qu'intervienne, préalablement à cette formation, une orientation professionnelle méthodique ayant pour but d'éclairer les choix individuels. Force est de constater que, dans la plupart des pays membres, les activités d'orientation ont connu un développement nettement insuffisant. La majorité des pays devront donc faire dans ce domaine des efforts importants. D'autre part, dans la perspective d'un éloignement de plus en plus grand entre les premières options scolaires et l'entrée dans la vie professionnelle, un processus plus complet et continu d'orientation devrait se substituer à l'orientation jusqu'ici trop souvent unique dispensée à l'issue de la scolarité obligatoire.

Mobilité de la main-d'œuvre

12. Le fait que la formation et l'orientation professionnelles des jeunes font figure d'instruments de politique économique à long terme plutôt qu'à moyen terme, tend à faire apparaître la mobilité de la main-d'œuvre adulte comme le moyen par excellence de remédier aux distorsions structurelles qui apparaîtront nécessairement, au cours des prochaines années, entre la demande et l'offre de main-d'œuvre. La politique de l'emploi devra donc compter parmi ses préoccupations essentielles celle de favoriser, dans toute la mesure nécessaire, cette mobilité, sous ses trois aspects géographique, sectoriel et professionnel, souvent du reste solidaires l'un de l'autre. Cela implique une gamme assez étendue de moyens d'action, dont la mise en place est encore loin d'être achevée dans la plupart des États membres.

13. Une politique de la mobilité doit d'abord se proposer d'apporter à l'organisation et au fonctionnement des services de l'emploi des améliorations

qui les mettent en état d'assumer plus efficacement que ce n'est actuellement le cas, au moins dans certains pays, les fonctions qui leur reviennent en matière d'orientation et de placement des travailleurs désireux de changer d'emploi, voire de profession. Cela implique qu'ils disposent de plus larges moyens qu'actuellement en vue, notamment, d'étendre leur information sur l'emploi et de développer leurs activités de conseil professionnel. Dans certains cas — il s'agit notamment des régions rurales — c'est le réseau même des services de l'emploi qui est insuffisant et qui devrait être complété. Enfin, des améliorations devraient être apportées aux liaisons entre ces services sur le plan national, par exemple, par l'institution, lorsqu'il n'en existe pas déjà, d'un échelon périphérique régional, ainsi que, sur le plan communautaire, dans le cadre des règlements pris en application des articles 48 et 49 du traité de Rome sur la libre circulation des travailleurs.

14. Il faudra d'autre part, se préoccuper davantage, dans la mesure où l'équilibre de l'emploi appellerait certains déplacements géographiques de travailleurs, de faciliter ces déplacements ou du moins, en intervenant dans les frais de transport et de réinstallation, de les rendre socialement plus acceptables. Il convient de remarquer que ces aides de réinstallation sont normalement appelées à bénéficier du concours du Fonds social européen ou, s'agissant de travailleurs relevant des industries de la C.E.C.A., d'aides spécifiques de la Haute Autorité.

Formation, réadaptation et perfectionnement professionnels des adultes

15. Il reste que, souvent, le changement d'emploi, que ce soit sur place ou ailleurs, présuppose l'acquisition d'une nouvelle qualification et l'accélération des mutations structurelles de l'économie, à laquelle il faut s'attendre au cours des prochaines années, ne peut que rendre cette nécessité plus fréquente. Il faut songer, à cet égard, non seulement aux importants déplacements de main-d'œuvre qui continueront de se produire de l'agriculture vers les autres secteurs d'activité, mais encore aux transferts de branche à branche à l'intérieur de l'industrie, et aux phénomènes de mobilité ascendante qu'entraîne la pénurie chronique de personnel qualifié et hautement qualifié dans certaines branches en voie d'expansion rapide. Aussi, une politique efficace de la formation, de la rééducation et du perfectionnement professionnels des adultes apparaît-elle comme

l'instrument de loin le plus important, à moyen terme, d'une politique de l'adaptation structurelle de la main-d'œuvre, et l'un des instruments principaux de toute la politique de l'emploi.

L'un des premiers objectifs de la politique de l'emploi à moyen terme devrait être de développer de manière importante les structures existant en matière de formation rapide et de réadaptation des adultes, afin de donner les plus larges possibilités de qualification ou de requalification aux travailleurs qui n'auraient pas eu la chance de recevoir une formation, ou qui se seraient orientés vers des professions sans avenir. C'est dire qu'à l'objectif qui a été à l'origine de la plupart des actions entreprises dans ce sens dans les États membres, à savoir la rééducation professionnelle des chômeurs, devrait se substituer, au terme d'une évolution déjà largement amorcée, celui, beaucoup plus ambitieux, d'offrir à tous les travailleurs déjà engagés dans la vie active, adultes et même jeunes restés à l'écart des filières de la formation normale, un recours contre les déficiences de leur formation originelle. A cette fin, devraient leur être assurés, outre des moyens efficaces de formation accélérée, des indemnités pour perte de salaire qui leur permettent d'en bénéficier sans subir un préjudice matériel trop important. Quant aux modalités de cette formation, il n'est ni nécessaire, ni même souhaitable, que les administrations compétentes l'assument intégralement elles-mêmes et il apparaît indiqué, pour des raisons pratiques, que les entreprises y interviennent plus ou moins largement, en bénéficiant éventuellement de certaines aides spécifiques des pouvoirs publics. Ceux-ci devront en toute hypothèse exercer une action de coordination sur l'ensemble des initiatives qui seront prises dans ce domaine et veiller, en particulier, à ce que la répartition géogra-

phique des moyens de réadaptation professionnelle tienne plus largement compte des besoins spécifiques des régions en difficulté et notamment des régions où l'on peut prévoir la persistance d'un fort courant d'émigration ou départ de l'agriculture. Sur le plan communautaire enfin, le Fonds social européen devrait, surtout si ses compétences étaient élargies, continuer d'apporter son concours, en cette matière, à la politique des États membres.

Il ne faudrait pas, cependant, que les efforts accomplis se bornent à la formation rapide de travailleurs qualifiés. Il conviendra de se préoccuper aussi, et bien davantage que dans le passé, de favoriser le perfectionnement professionnel, c'est-à-dire non seulement l'adaptation des connaissances à l'évolution des techniques (éducation permanente), mais éventuellement aussi l'accession à un niveau de connaissance plus élevé, capable d'ouvrir à certains travailleurs la possibilité d'une ascension professionnelle (promotion sociale). Il s'agit là de deux autres moyens de valoriser les aptitudes en cours de vie active, dont l'intérêt économique est évident. Aussi devrait-on s'employer à créer ou développer les structures nécessaires pour qu'une contribution appréciable puisse être ainsi apportée, à moyen terme, à l'amélioration de la productivité globale.

16. Pour cet ensemble d'efforts, comme pour ceux qui sont recommandés plus haut en matière de formation professionnelle des jeunes, une étroite collaboration devrait s'établir entre les États membres dans le cadre des dispositions du traité de Rome, en conformité notamment avec les principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle adoptés par le Conseil le 2 avril 1963.

CHAPITRE V

POLITIQUE DES FINANCES PUBLIQUES

1. Dans le cadre des travaux préparatoires du premier programme, le Comité de politique économique à moyen terme a estimé que les problè-

mes de finances publiques étaient appelés à revêtir une grande importance au cours des prochaines années ; en conséquence, le Comité de

politique budgétaire a été prié de fournir des données d'ensemble sur l'évolution des recettes et des dépenses publiques ⁽¹⁾ jusqu'en 1970.

C'est la première fois que l'on a ainsi tenté d'établir, sur la base d'un schéma uniforme, des prévisions à moyen terme en matière de finances publiques pour l'ensemble des pays de la Communauté. Ces prévisions sont encore, bien entendu, très hypothétiques. Leurs bases sont encore différentes d'un pays à l'autre et elles ont en partie un caractère non officiel. Elles comportent, de ce fait, des imperfections et des lacunes nombreuses. Plusieurs pays n'ont pas encore été en mesure de fournir toutes les données souhaitées, en particulier sur les investissements. D'autres ont fait partiellement état de prévisions de besoins non encore accordées avec les possibilités économiques. Les données recueillies permettent, toutefois, d'entrevoir déjà les grandes tendances qui se manifesteront au cours des prochaines années dans le domaine des finances publiques, de mettre en évidence les problèmes qui en résulteront et d'esquisser les grandes lignes de la politique budgétaire qu'il conviendra de mener dans la Communauté. L'une des premières tâches à accomplir dans le cadre de la politique économique à moyen terme sera d'approfondir les travaux déjà entrepris dans ce domaine et de procéder à certaines comparaisons quantitatives, ce qui était jusqu'ici impossible. Il y aura lieu, à cet égard, de perfectionner les méthodes de prévision et, en même temps, de définir avec plus de précision les hypothèses de base sur l'évolution économique générale.

2. D'après les données transmises par le Comité de politique budgétaire, l'ensemble des dépenses publiques devrait continuer à connaître, au cours des années 1966-1970, une forte expansion qui devrait tendre à excéder partout celle du produit national brut. L'augmentation sera surtout sensible, dans tous les pays, pour les dépenses en capital.

Les dépenses courantes devraient, quant à elles, augmenter moins vite que les dépenses en

capital. Leur croissance devrait cependant, dans la plupart des cas, dépasser celle du produit national brut. Cela est vrai, en particulier, pour les transferts (prestations de sécurité sociale, subventions, etc.) qui, même en se plaçant dans l'hypothèse d'une législation inchangée, devraient, dans la plupart des États membres, augmenter d'une manière relativement rapide. Il est au reste possible que l'expansion des dépenses courantes ait été sous-estimée dans certains pays du fait des méthodes utilisées et des hypothèses de base choisies, ce qui, bien entendu, n'aurait pas sans conséquences pour l'équilibre budgétaire.

On escompte une progression des recettes moindre que celle des dépenses, ce qui fera surgir un problème d'équilibre. La plupart des pays membres sont partis, en effet, de l'hypothèse de barèmes fiscaux inchangés, de telle sorte que les recettes fiscales devraient connaître un développement à peu près parallèle à celui du produit national brut, ou tout au plus légèrement supérieur, en raison de la progressivité des systèmes fiscaux.

Les hypothèses retenues font donc apparaître une forte tendance à l'accroissement des besoins de financement des administrations. Il faut craindre en outre, dans le plupart des États membres, une nette détérioration de la balance des opérations courantes, de sorte que l'épargne publique tendra à perdre de son importance en tant que moyen de financement des dépenses en capital.

3. On peut dégager de ces données une série de conséquences très importantes pour la politique économique à moyen terme. Elles ont trait, notamment, aux points suivants :

— l'harmonisation de la demande publique avec les possibilités économiques ;

— la mise en jeu des moyens nécessaires à la couverture des besoins de financement ;

— l'entrée en ligne de compte, en matière de finances publiques, de programmes ou de prévisions de dépenses s'étendant sur plusieurs années ;

— la fixation d'un ordre de priorité pour certaines catégories de dépenses, notamment d'investissement ;

— la coordination des politiques budgétaires des diverses administrations (État, collectivités locales et sécurité sociale).

(1) La notion de budgets publics se réfère aux budgets des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale : État, collectivités locales et sécurité sociale, à l'exclusion des entreprises publiques (chemins de fer, postes, régies, entreprises nationalisées, etc.). Les dépenses courantes comprennent les achats de biens et services destinés à la consommation publique, la rémunération du personnel des administrations et les transferts de revenus aux ménages, organisations sans but lucratif, entreprises, ou à l'étranger. Les dépenses en capital comprennent les investissements propres des administrations, les transferts en capital, prêts, avances ou prises de participation, ainsi que l'amortissement de la dette publique.

Harmonisation de la demande publique avec les possibilités économiques

4. L'une des indications essentielles qui résultent des projections est que les administrations tendront, au cours des prochaines années, à prélever en vue de la satisfaction des besoins collectifs une part accrue du produit national brut. Ce sera le cas d'une manière particulièrement nette pour les investissements publics, et pour plusieurs raisons. D'une part, en effet, la croissance des investissements destinés à l'infrastructure économique et sociale : routes, ports, écoles, hôpitaux, etc., n'a pu, au cours des dernières années dans la plupart des États membres, être adaptée au développement économique général. Ces adaptations sont particulièrement marquées lorsqu'il s'agit d'infrastructures destinées à répondre à certaines consommations individuelles qui exigent des équipements collectifs et qui ont connu au cours des dernières années une croissance beaucoup plus rapide que la moyenne : utilisation d'automobiles, par exemple, ou d'équipements hospitaliers, liée aux progrès de la sécurité sociale. La nouvelle vague d'urbanisation qui a marqué dans tous les pays la dernière décennie a pesé dans le même sens. Ainsi sont apparus de véritables goulots d'étranglement qui affectent sérieusement l'équilibre économique et social. Et ces besoins ne paraissent pas devoir connaître une moindre croissance au cours des prochaines années.

A cela s'ajoute le fait que les tâches de l'État dans certains domaines spécifiques, tels l'éducation, la recherche scientifique et technique, l'équipement des régions défavorisées — tâches dont il est question à d'autres endroits de ce programme — iront aussi en se développant notablement au cours des prochaines années. Or, l'accomplissement de ces tâches constitue, dans des économies hautement développées, un facteur essentiel du renforcement de la compétitivité internationale, du maintien d'un rythme de croissance rapide de l'offre globale et du progrès social. Il répond aussi au besoin de plus en plus clairement affirmé dans les sociétés industrielles développées de réserver une part plus large des fruits de la croissance à la satisfaction des besoins de l'homme en matière d'éducation, de santé, de culture.

Il est évident que ces différentes tâches incombant à l'État et aux autres administrations publiques — en particulier l'extension et l'amélioration de l'infrastructure —, entraîneront des dépenses parfois élevées, et qui tendront en tout cas à augmenter unitairement avec la complexité croissante des techniques mises en œuvre. Il est

donc nécessaire, pour couvrir ces dépenses, que l'accroissement des autres catégories d'utilisation du produit national brut subisse, en compensation, un certain ralentissement. A cette condition, la demande resterait en harmonie avec l'offre réelle et la stabilité monétaire ne serait pas mise en question. Étant donné que, si l'on veut maintenir à moyen terme une croissance globale suffisante, il n'est pas souhaitable — comme cela a déjà été souligné — de financer les investissements publics aux dépens des investissements des entreprises, ce sont, au premier chef, les dépenses de consommation dont la progression devrait se ralentir quelque peu.

Couverture des besoins de financement

5. La perspective que font apparaître les projections pour la plupart des États membres, d'un fort accroissement des besoins de financement publics, soulève de nombreux problèmes, tant du point de vue de l'équilibre économique général que du financement lui-même.

Dans certains pays membres, en effet, l'ampleur des besoins de financement attendus est de nature à entraîner des conséquences très graves pour l'équilibre économique général. Il faudra, de toute nécessité, veiller à ce qu'une telle éventualité ne se produise pas.

Il conviendra donc de mener une politique budgétaire qui s'emploie, dans la mesure où un recours accru au marché des capitaux s'avérerait impossible ou inopportun, soit à freiner la hausse des dépenses, soit à accroître les recettes en aménageant la fiscalité à cette fin. Il est vraisemblable que, dans la plupart des pays, la politique budgétaire devra s'orienter simultanément dans ces différentes directions.

Modération de l'accroissement des dépenses

6. Dans certains pays membres, les estimations de dépenses laisseront probablement place à certaines possibilités de freinage. Ceci résulte en partie des méthodes de prévision qui, en Allemagne par exemple, reposent sur un système de projection autonome des divers postes de dépenses, sans que les différentes catégories de besoins aient été accordées et qu'il ait été tenu compte des problèmes de financement.

Compte tenu des possibilités économiques, une certaine modération de l'accroissement en-

visagé des dépenses publiques apparaît inévitable dans la majorité des pays. On devrait cependant renoncer à la méthode consistant à limiter linéairement les augmentations de dépenses ou à appliquer à l'ensemble des dépenses un taux de réduction uniforme. Cela serait en contradiction avec le respect nécessaire de l'ordre des priorités et ne tiendrait pas compte du degré différent de flexibilité des différentes catégories de dépenses publiques.

Les réductions de dépenses jugées nécessaires devraient s'opérer de manière sélective, en fonction d'un ordre de priorité qui devrait s'inscrire, dans toute la mesure du possible, dans le cadre d'une réflexion budgétaire pluri-annuelle. Étant donné l'importance des besoins en équipements collectifs, on s'efforce actuellement, dans la plupart des pays membres, d'accorder aux dépenses d'investissement un caractère de haute priorité et à concentrer, dans toute la mesure du possible, les économies sur la consommation et les transferts publics. Il faut observer cependant qu'il doit être donné à certaines catégories de dépenses de consommation publique une importance égale aux dépenses d'investissement. Ainsi, la rémunération du personnel des administrations doit suivre le développement économique général, tandis que, par exemple, les dépenses d'entretien des routes et des écoles sont le corollaire nécessaire des investissements correspondants. Enfin, des dépenses telles que celles visant à améliorer les conditions de formation constituent un facteur essentiel du progrès économique et social.

Il existe néanmoins dans tous les pays membres des secteurs de l'administration où, compte tenu du progrès technique, des possibilités de rationalisation pourraient être aisément mises à profit. Il conviendra, en tout cas, chaque fois qu'un poste de dépense est en augmentation, de s'assurer que cette augmentation est nécessaire et dans la mesure prévue. Il y aura lieu en même temps de vérifier si des dépenses antérieurement décidées ont conservé une utilité actuelle. Le cas échéant, on devrait envisager de modifier les lois qui les prescrivent.

Pour faciliter ce contrôle, il est nécessaire que les méthodes de sélection entre les différentes catégories de dépenses soient examinées de plus près, de telle sorte que l'affectation des moyens de financement publics à leurs divers emplois se fasse sur des bases plus rationnelles.

Il faudra, d'autre part, faire des efforts croissants pour que les entreprises concessionnaires

de services et de transports publics, dont les déficits revêtent, dans certains pays, une ampleur considérable, parviennent progressivement à l'équilibre financier. A cette fin, il faudrait mettre ces entreprises en état de mieux s'adapter à l'évolution économique et technique et, en particulier, de réaliser les efforts d'équipement et de rationalisation nécessaires, et de rapprocher leurs tarifs de leurs prix de revient en tenant compte, notamment, des conditions du marché. Dans la mesure, toutefois, où certains déficits de gestion, dus à des obligations de service public ou à des décisions d'ordre social, ne pourraient être éliminés, ils devraient être pris en charge, selon les cas, par le budget de l'État ou ceux des administrations directement intéressées (1).

Étant donné que les prévisions disponibles font apparaître, pour plusieurs pays membres, de fortes perspectives de hausse des subventions budgétaires et autres transferts à l'économie, il y a lieu de souligner à nouveau que ces transferts ne devraient être accordés qu'en conformité avec les principes exposés aux chapitres III et VI. En outre, leur volume ne devrait pas assumer une importance de nature à menacer sérieusement l'équilibre budgétaire, ce qui aurait à la longue un effet contradictoire avec le but même de la plupart des subventions.

Il ne faut guère s'attendre, cependant, à ce que les limitations qui pourront être apportées à l'accroissement des dépenses publiques suffisent à résoudre le problème de l'équilibre budgétaire.

Endettement public

7. Dans tous les États membres, il faudra donc, en se plaçant dans l'hypothèse d'une législation fiscale inchangée, recourir plus ou moins largement à l'emprunt pour faire face aux besoins croissants en équipements publics à usage collectif. Un tel recours sera nécessaire, en effet, même dans les pays, comme les Pays-Bas, où les investissements à la charge de l'État seront, en principe, financés par les recettes courantes, car

(1) C'est dans ce sens que se situe la décision du Conseil du 13 mai 1965 relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, qui prévoit que les obligations de service public imposées aux entreprises de transport ne devront être maintenues que dans la mesure où elles sont indispensables pour garantir la fourniture de services de transport suffisants. Dans la mesure où certaines obligations devraient être maintenues, la même décision prévoit la compensation des charges qui en découlent pour les entreprises de transport.

la plus grande part des investissements publics relève en général des collectivités locales. Pour éviter que l'équilibre de l'économie dans son ensemble, et particulièrement la stabilité des prix, ne soient compromis, les besoins de financement non couverts par les recettes courantes devront l'être par l'émission d'emprunts intérieurs à long terme. On ne devrait recourir aux avances bancaires à court terme et, en particulier, aux avances des banques centrales, ou à l'émission d'effets publics à court terme, qu'à titre temporaire et en accord avec les exigences de la politique conjoncturelle. Il faudra alors veiller à ce que l'endettement net de l'État sous cette forme n'augmente pas notablement durant une période prolongée.

Toutefois, les intérêts des pouvoirs publics, en tant qu'émetteurs d'emprunts, entreront en concurrence avec ceux des entreprises qui pourraient aussi avoir besoin de faire appel dans une mesure accrue au marché des capitaux pour financer leurs investissements. Un tel appel, dans une période où la réalisation d'une croissance sans tensions ne devrait pas, en toute hypothèse, aller sans poser de sérieux problèmes, ne se conçoit que si la demande de capital trouve en face d'elle une épargne réelle suffisante. Il est certain que l'épargne privée s'accroîtra encore fortement dans les pays membres, surtout si l'on parvient aussi vite et durablement que possible à réaliser une expansion économique optimale, qui maintienne la stabilité interne et externe. Cependant, même si des mesures étaient prises pour stimuler la formation d'épargne et améliorer le fonctionnement du marché des capitaux, il resterait douteux que l'afflux d'épargne sur le marché des capitaux suffise à couvrir la demande croissante de crédit qui émanera des pouvoirs publics aussi bien que des entreprises.

Augmentation des recettes fiscales

8. Étant donné les besoins de financement que l'on prévoit pour le secteur public et les possibilités assez limitées de recours au marché des capitaux, la nécessité d'augmenter la mesure du prélèvement fiscal pourrait, dans certains cas, apparaître comme inévitable, bien que les prévisions budgétaires fournies par les États membres partent jusqu'ici du principe que l'on pourra éviter une hausse substantielle des barèmes fiscaux et que l'équilibre budgétaire pourra être réalisé par d'autres moyens. Aux Pays-Bas, cependant, on a l'intention de réaliser l'équilibre budgétaire en adaptant les barèmes fiscaux, à moins que le recours accru des pouvoirs publics au marché des capitaux soit possible sans compromettre l'équilibre économique.

Dans la mesure où un accroissement de ressources fiscales apparaîtrait comme inévitable, il faudrait que ce prélèvement supplémentaire soit conçu de manière à compromettre le moins possible la formation d'épargne privée et l'effort d'investissement des entreprises. L'accroissement du prélèvement fiscal devrait donc provenir au premier chef des impôts qui influencent plus particulièrement les dépenses de consommation. Il faudrait en même temps prendre en considération les implications de l'harmonisation fiscale entre les États membres. Cela signifie que, dans toute la mesure du possible, on devrait s'abstenir de prendre toute nouvelle mesure de politique fiscale qui aille à l'encontre de cet objectif. Dans ceux des États membres où les impôts assis sur la production ont une place relativement restreinte, l'accroissement éventuel des ressources fiscales devrait être recherché, en premier lieu, dans la voie d'une adaptation adéquate de ces impôts, adaptation qui devrait s'inscrire dans le cadre de l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires par adoption du système de la taxe à la valeur ajoutée. Par contre, les autres États membres iraient dans le sens de l'harmonisation fiscale en s'efforçant d'accroître plutôt le produit des impôts sur le revenu et sur la fortune.

Prévision ou programmation pluri-annuelle des finances publiques

9. La politique des finances publiques et, en particulier, la fixation d'un ordre de priorité spécifique, chronologique et régional, pour les diverses catégories de dépenses doivent tenir compte des possibilités de croissance à moyen terme et être orientées de manière à favoriser, dans toute la mesure du possible, la croissance économique, l'évolution structurelle et la stabilité intérieure et extérieure. A cet effet, il est nécessaire d'anticiper l'évolution à moyen terme du volume global des budgets publics, ainsi que des principales catégories de recettes et de dépenses, en établissant des prévisions ou programmes pluri-annuels des finances publiques. Ces prévisions peuvent être complétées, dans des domaines limités et prioritaires, par des programmes spécifiques dont certains peuvent avoir une valeur d'engagement. Il ne s'agit là, en aucune manière, de remplacer les budgets annuels, mais bien plutôt de tracer un cadre dans lequel ceux-ci viendront s'inscrire. Un tel cadre devrait faciliter les décisions de politique budgétaire des gouvernements et des parlements, en mettant en évidence leurs répercussions sur le volume et l'équilibre du budget sur une plus longue période.

La prévision — ou programmation — pluri-annuelle des finances publiques pourrait, en même temps, fournir une base plus rationnelle à la politique financière dans ses aspects anti-cycliques. Au cas où l'on se trouverait devant la nécessité de stabiliser l'évolution de la conjoncture, l'existence de secteurs programmés permettrait d'avancer ou de différer certaines dépenses publiques. Elle pourrait, en outre, contribuer de manière importante à faire en sorte que la conception et l'élaboration techniques de certains projets d'investissements publics soient anticipées de manière à ce qu'on puisse y recourir sans autre délai en cas de ralentissement conjoncturel.

En outre, la prévision — ou programmation — des finances publiques pourrait constituer un instrument supplémentaire et précieux de la coordination des politiques budgétaires et des politiques économiques générales au sein de la Communauté. C'est pourquoi, les États membres devraient s'efforcer de mettre au point, dès que possible, de telles prévisions ou programmations et d'adopter des méthodes et des périodes qui permettent de procéder à des confrontations significatives au sein de la Communauté.

Ordre de priorité des dépenses publiques

10. La prévision — ou programmation — pluri-annuelle des finances publiques aidera aussi, dans une importante mesure, à fixer un ordre de priorité aussi précis que possible entre les diverses catégories de dépenses, condition d'une allocation rationnelle des moyens de financement publics. Cet ordre de priorité devrait être établi en fonction de l'urgence spécifique, chronologique ou régionale, des dépenses envisagées, et les arbitrages être opérés, dans toute la mesure du possible, en tenant compte des exigences économiques. Devrait être prise en considération, en même temps, l'interdépendance qui peut exister entre certaines dépenses, dont parfois les unes conditionnent les autres ou, au contraire, en découlent nécessairement.

Les investissements publics joueront, dans ce contexte, un rôle particulier. Comme ils tendront à croître de manière très rapide au cours des prochaines années dans tous les États membres, il faudra veiller tout spécialement à ce qu'ils évoluent en harmonie avec les capacités de production de certains secteurs, en l'occurrence de la construction. Il faudra, en tout cas, éviter à tout prix le retour des déséquilibres qui se sont produits dans plusieurs États membres au cours

des dernières années et qui ont eu pour causes, entre autres, la pression excessive de la demande publique sur le secteur de la construction ou de trop importantes actions publiques de stimulation. Cette ligne de conduite se justifie à la fois par le souci de maintenir la stabilité des prix et par le fait que, s'ils venaient à monter, les dépenses afférentes aux divers projets d'investissements dépasseraient les prévisions et que la réalisation de l'équilibre budgétaire se heurterait à des difficultés supplémentaires. La fixation d'un ordre de priorité devrait permettre d'éviter un excès de pression sur certaines capacités de production. On pourrait aussi garantir, de cette manière, au cas où le besoin se ferait sentir de différer l'exécution de certains projets, que ce ne seront pas tous les projets, ou la majorité d'entre eux qui seront retardés, mais seulement les moins urgents. Il conviendra, en outre, de faire en sorte que les priorités soient accordées à des projets entiers ou (dans le cas par exemple de la construction de routes) à des tranches opératoires suffisamment importantes et que, par l'amélioration des méthodes budgétaires, il en soit assuré une exécution continue qui permette de mettre pleinement à profit les techniques de production modernes. Il faudrait enfin, en procédant à la décomposition des projets, avoir toujours le souci d'exécuter en priorité les tranches susceptibles de contribuer à l'élimination de goulots d'étranglement particulièrement gênants et d'être achevées aussi rapidement que possible.

Coordination des politiques budgétaires des diverses administrations

11. Une étroite coordination des politiques des différentes autorités budgétaires (État, collectivités locales, sécurité sociale) constitue, dans tous les pays membres, une importante condition d'efficacité de la politique économique à moyen terme. Cette observation s'applique tant aux moyens globaux de financement qui sont à la disposition des pouvoirs publics qu'aux effets sur l'économie des diverses catégories d'opérations qu'elles effectuent. Étant donné que ce sont les collectivités locales, et notamment les communes, qui effectuent de loin, dans la plupart des États membres, la plus grosse part des investissements publics, il convient de veiller tout particulièrement à ce que leur activité dans ce domaine s'inscrive dans le cadre de la politique économique générale.

Il importera donc de mettre en œuvre, dès que possible, là où il n'en existe pas, des procédures de coordination adéquates et de faire en

sorte que les autorités centrales exercent sur les collectivités locales une influence propre à leur faire respecter, dans leurs prévisions de dépenses, les exigences de la politique économique à moyen terme et il faudra examiner, à ce propos, s'il n'y a pas lieu de lier à certaines conditions les subventions que l'État leur accorde. Cela ne devrait pas pour autant porter atteinte à leur autonomie.

Il faudra, en revanche, que les autorités centrales veillent à ce que les collectivités locales ne rencontrent pas de difficultés pour financer celles de leurs dépenses qui sont essentielles au regard de la politique économique à moyen terme et de la politique conjoncturelle, notamment certaines dépenses d'investissement. Il faudra étudier, dans ce contexte, si l'on ne devrait pas leur accorder de plus larges possibilités de disposer de ressources fiscales supplémentaires, de ma-

nière à limiter leurs appels de fonds sur le marché des capitaux.

12. Dans plusieurs pays membres, la sécurité sociale posera, au cours des années qui viennent, des problèmes particuliers. Dans l'hypothèse même d'une législation constante, ses dépenses devraient, en effet, en raison surtout du fort accroissement des pensions de vieillesse et de la rapidité prévisible de la hausse des prestations d'assurance-maladie, augmenter, dans les prochaines années, à un rythme également plus rapide que le produit national brut. Des difficultés financières sérieuses en résulteront, puisqu'il faudra majorer, soit les cotisations, soit les subventions budgétaires. Les problèmes financiers de la sécurité sociale, dans leur ensemble, devront être étudiés ultérieurement, en accordant la considération qui convient aux aspects économiques et sociaux en cause.

CHAPITRE VI

POLITIQUE RÉGIONALE

1. Sur la base d'une étude portant sur les objectifs, les méthodes et les moyens de la politique régionale, ainsi que sur ses rapports avec la politique générale de croissance ⁽¹⁾, les indications ci-après ont été dégagées pour orienter la politique régionale des États membres et des institutions de la Communauté. Il convient de souligner, à cet égard, que les actions proposées se limitent aux mesures de politique régionale les plus importantes que les États membres et les institutions de la Communauté devraient prendre aussi rapidement que possible, et en priorité, au cours des prochaines années.

Objectifs de la politique régionale

2. La réalisation d'une croissance aussi équilibrée et d'un développement structurel aussi harmonieux que possible exigera, au cours des années qui viennent, d'importants efforts sur le terrain de la politique régionale. Il s'agira, notamment, de faire entrer en ligne dans les régions en difficulté les possibilités de production latentes de manière, à la fois, à stimuler la croissance économique générale et à contribuer à

l'instauration d'un meilleur équilibre régional. Il faudra simultanément s'employer à éviter que certaines zones n'évoluent vers une hypertrophie économique génératrice de coûts économiques et sociaux disproportionnés, et d'une aggravation de la pénurie de main-d'œuvre aiguë qui affecte plusieurs d'entre elles.

Aussi la principale tâche de la politique régionale est-elle de créer, par des mesures appropriées, les conditions nécessaires au déploiement des initiatives économiques dans les régions défavorisées. Cette tâche revêt une importance particulière dans la Communauté, dans la mesure où les avantages d'un plus grand marché, dans le domaine de l'emploi, de la production et du revenu réel, ne pourront se faire sentir que si les entreprises, et notamment les entreprises industrielles, peuvent en principe choisir librement leurs lieux d'implantation dans les régions qui leur sont le plus favorables. Cela implique que leurs décisions ne soient pas influencées par de trop grandes inégalités dans la manière dont les diverses régions sont pourvues en services publics, notamment en infrastructures. Aussi, en s'efforçant de placer les diverses régions dans des conditions de départ équivalentes, la politique régionale doit-elle se préoccuper de faire aux régions de la Communauté — aux grandes régions périphériques en particulier — une part suffisante dans la nouvelle distri-

⁽¹⁾ Cette étude de base peut être obtenue auprès des bureaux de vente des services de publication du *Journal officiel des Communautés européennes*.

bution géographique des activités productives au sein de la Communauté. On devrait veiller, à cet égard, dans toute la mesure du possible, à accorder les mesures de politique sectorielle, notamment dans le domaine agricole et industriel, avec la politique régionale.

Pour éviter que les contrastes ne s'accroissent entre les régions de la Communauté à prédominance agricole et les autres, il conviendra, au cours des prochaines années, de réaliser des efforts particulièrement importants en matière de structure agricole. L'unification des marchés agricoles et la fixation des prix uniques entraînera, dans nombre de cas, une baisse relative ou absolue des prix à la production pouvant donner naissance à de sérieux problèmes dans les régions à structures déficientes. En outre, au fur et à mesure de ses progrès, la croissance économique tend à mettre plus nettement en évidence les faiblesses structurelles des régions dont l'économie est fondée de manière prédominante sur l'agriculture. Aussi la politique des structures agricoles doit-elle, particulièrement dans les régions défavorisées à prédominance agricole, se proposer pour buts d'orienter la production agricole, d'influencer son volume et de déterminer sa localisation en fonction des vocations naturelles. Elle tendrait ainsi à rendre compétitive l'activité agricole des diverses régions et à la conduire à s'insérer de la manière la plus rationnelle possible dans le cadre de l'économie générale.

Infrastructures

3. L'un des principaux moyens d'assurer le développement et l'adaptation des régions en difficulté est d'améliorer l'infrastructure. L'infrastructure à mettre en place devrait, selon les besoins qu'il y a lieu de déterminer cas par cas, comprendre l'infrastructure économique au sens étroit du terme (zones industrielles, transports, communications), la formation (enseignement général et formation professionnelle) et l'infrastructure socio-culturelle (logements, équipement sanitaire et culturel, installations de loisirs).

Les travaux d'infrastructure devraient notamment tenir compte de la nécessité de constituer, en s'appuyant de préférence sur les centres urbains déjà existants, des « pôles de développement » groupant un ensemble cohérent d'entreprises industrielles et d'activités de services, susceptibles de se développer spontanément après les interventions initiales. L'existence de pôles suffisamment dynamiques permettrait de sou-

tenir le développement de « centres secondaires ».

4. Un effort devra être également consacré à l'établissement de grands axes de transport européens, grâce auxquels les régions périphériques seront mises en situation de participer plus activement aux échanges intracommunautaires. On devrait donc, sans tarder, prendre en commun les dispositions nécessaires pour déterminer, en prenant en considération leur rentabilité future, les grands axes de transport dont l'aménagement importe particulièrement au développement des régions défavorisées, et pour rendre leur réalisation possible. La procédure de consultation prévue par la décision du Conseil du 28 février 1966 en matière d'investissements d'infrastructure de transport, notamment de ceux qui ont une incidence sur le développement d'une ou de plusieurs régions, constitue à cet égard un précieux moyen de coordination des investissements d'intérêt régional dans le domaine des transports.

Tarifs et conditions de transport

5. Les tarifs et conditions de transport « comportant tout élément de soutien ou de protection », visés à l'article 80 du traité de Rome, ne devraient être accordés qu'aux régions pour le développement desquelles ils demeurent absolument nécessaires. Pour ne pas défausser la répartition géographique optimale des activités économiques à l'intérieur de la Communauté, ces avantages devraient — sauf dans des cas exceptionnels qui devraient être discutés individuellement — avoir normalement le caractère d'aides de démarrage et être de plus en plus souvent limités en durée. Il faudrait en revanche, dans toute la mesure du possible, que les tarifs de transports publics dans les régions hypertrophiées soient rapprochés des coûts réels afin d'éviter que la position concurrentielle des entreprises localisées dans ces régions ne soit artificiellement privilégiée.

Aides

6. S'agissant de l'octroi d'aides financières, les États membres devraient, pour leur conférer la plus grande efficacité possible, s'inspirer d'avantage, à l'avenir, des principes suivants :

— les aides financières ne suffisent pas à assurer le développement des régions défavorisées ; les aides n'ont une efficacité satisfaisante que si elles s'accompagnent de la mise en place de l'infrastructure nécessaire ;

— il est souhaitable que les aides stimulent l'implantation d'entreprises dans les localités et centres des régions défavorisées qui offrent les meilleures chances de développement ; dans cette optique, les systèmes d'aides devraient être conçus de façon à favoriser le développement de « pôles » et de « centres », comme c'est déjà le cas dans certains pays ;

— les avantages financiers ne doivent être accordés qu'à des entreprises financièrement saines et durablement compétitives ; ils devraient notamment, dans les grandes régions défavorisées, stimuler l'implantation d'« entreprises ou de complexes d'entreprises à caractère moteur », c'est-à-dire propres à susciter la création d'autres activités ;

— les avantages financiers accordés devraient faciliter l'adaptation structurelle des régions aux nouvelles exigences économiques et techniques ; cela implique que ces avantages reçoivent le caractère d'aides temporaires ; les États membres, en tout cas, ne devraient pas accorder d'aides permanentes qui feraient obstacle aux processus d'adaptation et conduiraient à maintenir des activités non compétitives ; non seulement, en effet, de telles aides entraîneraient une perte de production pour l'ensemble de l'économie, mais elles feraient surgir, en fin de compte, de nouveaux problèmes régionaux ;

— la politique régionale et la politique de concurrence exigent, non seulement sur le plan national mais aussi sur le plan communautaire, que l'importance des aides soit proportionnée à la gravité des problèmes posés, ce qui implique la prise en considération prioritaire des régions en proie à des difficultés particulièrement sérieuses.

Pour qu'il soit assuré que l'octroi des aides sera conforme à ces principes et pour faciliter aux institutions de la Communauté l'examen de leur compatibilité avec les dispositions du traité, il est souhaitable de les inscrire dans le cadre des études régionales approfondies ou des programmes régionaux dont il est question ci-après.

Études et programmes régionaux

7. Plus encore que tel ou tel autre secteur de la politique économique, la politique régionale des États membres et des institutions de la Communauté devrait se préoccuper des aspects à moyen terme de l'évolution économique et sociale. Pour pouvoir les prendre en considération de manière satisfaisante, il est souhaitable de procéder à des études de fond sur les structures

et les perspectives de développement à moyen terme des différentes régions. L'objet principal de ces études devrait être — la vocation naturelle de chaque région dans le cadre du marché commun et l'évolution probable de sa population et de sa population active étant connues — de mettre en lumière les activités nouvelles qu'il conviendrait de créer tout en faisant une part suffisante à la mobilité de la main-d'œuvre. A cet égard, il faudra toujours attacher de l'importance aux centres urbains pour le développement des régions. De telles études sont nécessaires à la mise en œuvre d'un ensemble de mesures cohérentes visant à assurer le développement des différentes régions.

Il serait indiqué d'inscrire les mesures régionales de longue portée dans le cadre de programmes pluri-annuels souples, au sein desquels serait établi un ordre de priorité entre les actions à entreprendre et fixé un échéancier conforme aux possibilités financières. Aussi est-il souhaitable que les États membres et les institutions de la Communauté poursuivent leurs études en vue de parvenir à un accord sur les grandes lignes de la méthode à suivre pour établir ces programmes.

Les États membres devraient, en priorité, élaborer de tels programmes pour les régions de la Communauté qui ont à faire face aux problèmes de développement et d'adaptation les plus difficiles. Ils devraient être conçus de façon à faciliter la coordination des moyens mis en œuvre par les institutions régionales, nationales et communautaires et à permettre leur concentration sur les objectifs essentiels du développement régional.

Il est indispensable d'intégrer ces programmes dans la politique économique générale — et aussi, le cas échéant, dans les programmes généraux de développement économique —, et d'assurer leur compatibilité avec les autres objectifs prioritaires de la politique économique. Une telle coordination est souhaitable aussi pour éviter les surenchères entre les régions et prévenir d'éventuelles incohérences entre leurs programmes respectifs. C'est pourquoi les États membres devraient, pour autant qu'ils ne l'aient pas encore fait, prendre le plus rapidement possible toutes dispositions nécessaires pour assurer la coordination des différents programmes régionaux.

Concours financiers communautaires

8. Les moyens financiers dont disposent les institutions européennes ont déjà apporté une

contribution notable au développement régional dans la Communauté. L'efficacité de ces interventions devrait être améliorée à l'avenir par les mesures indiquées ci-après.

Pour que la Banque européenne d'investissement puisse contribuer davantage au développement régional, et, en particulier, à celui des grandes régions défavorisées, en finançant entre autres les projets d'infrastructure susceptibles d'avoir une influence particulièrement bénéfique sur le développement économique général, il conviendrait que ses moyens soient mieux adaptés à l'ampleur des besoins en cause. Cela implique que les États membres facilitent davantage l'accès de la Banque au marché des capitaux.

En outre, pour que la Banque soit en mesure de jouer un rôle plus actif dans le développement régional, il conviendrait de procéder à une étude en vue de déterminer si, dans les circonstances actuelles et à quelles conditions, il serait nécessaire de réduire les taux et la charge d'intérêt résultant pour les emprunteurs de la Banque dans les régions qui sont particulièrement défavorisées, comme il en est déjà pour certaines d'entre elles. Il conviendra de tenir compte, dans cette étude, de ce que le rôle du taux de l'intérêt en tant que moyen régulateur de la distribution des flux de monnaie, de crédit et de capital, ne soit pas remis en question par un octroi trop libéral de bonifications d'intérêt.

Dans la mesure où un développement régional équilibré demande aussi que les mesures destinées à favoriser la qualification et l'adaptation structurelle de la main-d'œuvre soient axées sur des objectifs régionaux, les concours du Fonds social européen pourraient avoir une particulière importance. A cet égard, il y a lieu d'accorder la plus grande attention à l'issue des délibérations en cours, sur ce point (1).

En ce qui concerne la coordination des politiques de structure agricole dans la Communauté et l'octroi de subventions par la section « Orientation » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, il conviendra de faire entrer également en ligne de compte les objectifs de la politique régionale des États membres et de la Communauté et les possibilités de développement économique général des différentes régions.

Les politiques régionales au niveau de la Communauté

9. Bien que la responsabilité primordiale de la politique régionale incombe aux États membres, il est particulièrement nécessaire à un développement économique harmonieux au sein de la Communauté, impliquant une réduction du retard des régions les moins favorisées, que les politiques nationales en cette matière fassent l'objet d'une confrontation et si possible d'une coordination au niveau communautaire. Il s'agit là d'une condition essentielle pour que les moyens des États membres et de la Communauté soient axés sur les objectifs de politique régionale retenus comme prioritaires dans le cadre de la politique économique à moyen terme. Cela devrait aussi permettre de garantir que les mesures qui seront prises en application des politiques communes, notamment dans le domaine de l'agriculture et celui des transports, tiennent un compte suffisant des intérêts régionaux.

Il est souhaitable, à cet égard, que les politiques régionales soient confrontées, et autant que possible coordonnées, au niveau de la Communauté :

— pour veiller à ce que les hypothèses retenues pour l'établissement de ces politiques, par exemple en matière de migration, soient cohérentes ;

— pour apprécier les incidences de l'intégration des marchés sur l'économie des diverses régions ;

— pour prévoir et prendre en considération les conséquences des politiques communes (agriculture, transports, formation professionnelle, politique commerciale, etc.) sur l'économie de ces régions ;

— pour rechercher dans quelle mesure des exceptions aux principes généraux du traité de Rome pour des raisons de politique régionale (aides, application aux transports de prix et conditions comportant tout élément de soutien et de protection au sens de l'article 80 du traité, clauses de sauvegarde) sont justifiées, et éviter que les pouvoirs publics favorisent l'implantation d'entreprises qui, à terme, ne seraient pas compétitives dans le marché commun vis-à-vis de la concurrence extérieure ;

— pour examiner dans quelle mesure les moyens de financement communautaires (ceux de la Banque européenne d'investissement, du Fonds social européen, du Fonds européen

(1) Proposition de la Commission au Conseil en vue de la modification du règlement n° 9 et de l'adoption d'un règlement complémentaire concernant le Fonds social européen.

d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de la Haute Autorité) peuvent contribuer à la réalisation de ces politiques.

10. Étant donné que la réalisation des études et l'élaboration des programmes de politique régionale dépend, dans une mesure importante, de la disponibilité d'une information statistique suffisante, les États membres et les institutions de la Communauté devraient s'efforcer d'améliorer et de développer les statistiques régionales et dresser aussitôt que possible la liste des statistiques dont l'établissement devrait, à cette fin, être entrepris par priorité.

Par ailleurs, les États membres et les institutions de la Communauté devraient se faire part, mutuellement, de manière régulière, des expériences faites dans l'application des méthodes et des mesures adoptées par eux dans le domaine de la politique régionale, et des résultats qu'ils auront obtenus.

Fait à Bruxelles, le 11 avril 1967.

Par le Conseil

Le président

R. VAN ELSLANDE

Deuxième partie

A N N E X E S (°)

(°) N'ont pas été publiés au Journal Officiel

A I

A N N E X E I

PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

DANS LA C.E.E. JUSQU'EN 1970 (1)

(1) Le rapport du groupe d'étude des perspectives économiques à moyen terme ainsi que ses annexes (Doc. COM (66) 170, avril 1966) n'est pas inclus dans la présente publication.

A II

A N N E X E I I

PROBLEMES DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI
ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Aperçu général1. Rappel des principaux résultats des projections en matière d'emploi.

Selon les projections faites par le Groupe d'étude des perspectives économiques à moyen terme pour la période 1965-1970, les ressources en main-d'oeuvre de la Communauté (population active disponible) augmenteraient d'environ 1,7 millions entre ces deux dates, passant de 76,1 à 77,8 millions. L'accroissement serait d'un peu plus de 2 % en cinq ans, soit 0,4 % par an, sensiblement plus faible que le taux de près de 0,6 % observé entre 1960 et 1965. L'évolution prévue serait cependant assez nettement différenciée selon les pays, puisqu'on observerait un accroissement annuel de l'ordre de 0,5 à 0,6% en Belgique, en France et en Italie, et de 1,3% aux Pays-Bas, et en Allemagne, au contraire, une quasi-stagnation.

Le volume de l'emploi (population active occupée) s'élèverait plus fortement, puisqu'il passerait de 74,6 à 76,5 entre 1965 et 1970, en augmentation de 1,9 millions, soit un accroissement annuel de 0,5 %. Le chômage, dans ces conditions, s'abaisserait encore légèrement, descendant à 1,3 millions, ce qui représenterait un taux de chômage de l'ordre de 1,6 % au lieu de 1,9 % actuellement. Ce taux paraît impliquer le maintien, sinon l'aggravation, des tensions qui affectent le marché du travail dans la plus grande partie de la Communauté.

En augmentation globale relativement faible, l'emploi continuerait cependant à évoluer assez rapidement dans ses structures, puisqu'on escompte un recul d'effectifs d'environ 1,7 millions dans l'agriculture, et des accroissements respectifs de 1,7 et 1,9 millions dans l'industrie et dans les services. Ainsi, en 1970, l'agriculture n'occuperait plus que 10,2 millions de travailleurs (soit environ 13 % de l'emploi total, au lieu de 16 % en 1965), alors que l'industrie en occuperait 34,0 millions (soit 44,5 %, au lieu de 43 %) et les services 32,3 millions (soit 42,5 % au lieu de 41 %). Avec l'accroissement de la population active et la baisse du chômage, la nouvelle et forte réduction des effectifs occupés dans l'agriculture offrirait donc à l'industrie et aux services un troisième moyen de faire face à l'accroissement de leurs besoins. On peut se demander si, malgré cela, ces besoins pourront être entièrement satisfaits, ou s'il ne faut pas plutôt s'attendre à la persistance de la pénurie de main-d'oeuvre actuelle. Cette seconde hypothèse paraît la plus probable.

2. Problèmes d'adaptation globale et problèmes d'adaptation structurelle de l'offre de main-d'oeuvre

La pénurie de main-d'oeuvre qui paraît ainsi devoir se dessiner pose à la politique économique des problèmes dont les uns se situent sur le plan de l'adaptation globale, et les autres sur celui de l'adaptation structurelle de l'offre à la demande.

En se plaçant d'abord sur le plan de l'équilibre global, il convient de se demander si des possibilités existent d'influencer le potentiel de main-d'oeuvre dans le sens de l'augmentation. A cet égard, on peut, sans perdre de vue l'importance des aspects sociaux, influencer l'offre de main-d'oeuvre par des actions intéressant les domaines suivants :

- I. Age d'entrée dans la vie active
- II. Age de la retraite
- III. Travail féminin
- IV. Durée du travail
- V. Immigration et émigration.

Les actions que l'on peut envisager dans ces différents domaines sont de nature très variées. Il peut s'agir :

- de dispositions légales (par exemple, en matière de scolarité, de sécurité sociale, de fiscalité ou d'immigration);
- de facilités offertes à certaines catégories marginales de travailleurs pour les inciter à exercer une activité professionnelle (par exemple, la formation professionnelle féminine, le travail à temps partiel, les garderies d'enfants)
- de simples contacts, enfin, entre les gouvernements et les partenaires sociaux (par exemple, en matière de durée du travail).

Sur le plan de l'adaptation structurelle, d'autre part, il s'agit de rechercher les moyens d'assurer une meilleure correspondance, tant qualitative que territoriale, entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre. Cette adaptation peut être favorisée par des actions portant sur les domaines suivants :

- I. Formation professionnelle des jeunes
- II. Orientation professionnelle des jeunes
- III. Formation et perfectionnement professionnels des adultes
- IV. Mobilité professionnelle et géographique de la main-d'oeuvre
- V. Emigration agricole.

Bien que les actions propres à accroître le potentiel global de main-d'oeuvre, ou à favoriser son adaptation structurelle, échappent, en général, par leur nature même, à toute mesure précise des avantages susceptibles d'en être retirés à plus ou moins lointaine échéance, les préoccupations de rentabilité à moyen terme ne doivent pas être perdues de vue au moment de prendre les décisions de principe et d'application les concernant. Il faut donc replacer ces actions, dans la mesure où elles impliquent des coûts, dans le cadre général des options financières de la politique économique à moyen terme, et équilibrer convenablement ces actions avec les autres priorités retenues dans ce cadre, en songeant que toute augmentation de l'offre de main-d'oeuvre contribue à élever la production.

A. PROBLEMES D'ADAPTATION GLOBALE

I. Age d'entrée dans la vie active

Les législations fixent, dans un souci de protection des jeunes, un âge minimum d'admission au travail, qui coïncide généralement avec celui où expire l'obligation scolaire. Cependant, une partie seulement des jeunes entrent dans la vie active à cet âge. Pour les autres, qui fréquentent les établissements scolaires au-delà de l'âge légal, l'âge d'entrée dans la vie active est variable, et dépend du niveau des études poursuivies.

L'âge d'entrée dans la vie active est donc déterminé :

- 1) en partie, par les dispositions législatives relatives à l'obligation scolaire et à l'âge minimum d'admission au travail ;
- 2) et, en partie, par le degré de la fréquentation scolaire volontaire.

Situation actuelle

a) Obligation scolaire

L'obligation scolaire s'applique dans tous les Etats membres aux enfants ayant atteint l'âge de six ans, et sa durée est de 8 ou 9 ans. Elle s'étend donc jusqu'à 14 ou 15 ans selon les cas.

Elle expire à 14 ans en Belgique, en France, en Italie, aux Pays-Bas et dans certains Länder de la République fédérale d'Allemagne (1), et va jusqu'à 16 ans dans les autres Länder (2) et au Luxembourg.

(1) Bade-Wurtemberg, Bavière, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat, Sarre.

(2) Berlin (Ouest), Brême, Hambourg, Hesse, Basse-Saxe, Schleswig-Holstein.

b) Age minimum d'admission au travail

Dans la plupart des pays, l'âge minimum légal d'admission au travail coïncide avec celui où expire l'obligation scolaire. C'est le cas en Belgique, en Allemagne, en France et au Luxembourg. Il n'en va pas de même, cependant, en Italie et aux Pays-Bas, où l'âge minimum d'admission au travail est plus élevé. Ainsi, en Italie, les enfants de moins de 15 ans ne peuvent, ni occuper un emploi, ni entrer en apprentissage, alors que l'obligation scolaire expire à 14 ans. Les enfants âgés de 14 à 15 ans ne peuvent être employés qu'à des travaux légers non industriels, et pendant 7 heures par jour au plus. Ceux de 13 à 14 ans peuvent l'être aux mêmes catégories de travaux, mais à la condition supplémentaire que le respect de l'obligation scolaire ne les oblige pas à travailler en tout plus de 7 heures par jour. Aux Pays-Bas, l'âge minimum d'admission au travail est fixé, en principe, à 15 ans; les jeunes filles de 14 à 15 ans ne peuvent être occupées, sauf autorisation spéciale, qu'à des travaux ménagers; les jeunes gens du même âge peuvent être admis au travail, mais seulement sur le vu d'un certificat d'aptitude physique délivré par un médecin, et pour un maximum de 32 heures par semaine.

c) Fréquentation scolaire volontaire

Dans la plupart des Etats membres, la grande majorité des jeunes de 14 à 15 ans continuent d'ores et déjà de fréquenter l'école, et l'on constate que la proportion de ceux qui la fréquentent au-delà de 15 ans augmente d'année en année. La fréquentation scolaire volontaire est donc en progrès constant dans tous les Etats membres. Les niveaux atteints, en revanche, sont très différents de l'un à l'autre, pour des raisons qui peuvent tenir, notamment, à l'importance variable selon les pays des structures scolaires et non scolaires dans l'organisation de la formation professionnelle.

Tendances

En ce qui concerne l'obligation scolaire, les Etats membres tendent généralement à la porter à neuf, ou même dix années, c'est-à-dire à astreindre les jeunes à fréquenter l'école jusqu'à 15 ou 16 ans.

En Belgique, on envisage d'étendre la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans en deux étapes : jusqu'à 15 ans d'abord, et jusqu'à 16 ans ensuite.

En Allemagne, il a été récemment décidé, au cours d'une conférence des ministres de l'Instruction publique et des Cultes des Länder, de porter uniformément la durée de la scolarité obligatoire à neuf ans à partir du 1er juillet 1967. De fortes tendances se font jour à porter cette durée à 10 ans.

En France, l'ordonnance du 6 janvier 1959 a prévu l'extension de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans.

Pour ce qui est de l'âge minimum d'admission au travail, il sera influencé, en outre, dans le sens du relèvement, par le projet de recommandation que la Commission a l'intention d'adresser aux États membres sur la protection des jeunes au travail. Cette recommandation proposera de porter immédiatement à 15 ans l'âge minimum d'admission au travail, sauf certaines exceptions concernant notamment le travail accompli en famille.

Quant à la fréquentation scolaire volontaire, il est probable qu'elle continuera d'augmenter plus ou moins sensiblement dans tous les pays, principalement sous l'effet de l'élévation du niveau de vie.

En conséquence, et compte tenu de la situation de droit qui existe déjà à cet égard en Italie et aux Pays-Bas, il faut s'attendre à ce que, bientôt, il n'y ait plus guère de jeunes de 14 ans sur le marché du travail, et il est probable que les jeunes de 15 ans tendront à en disparaître à leur tour d'ici à 1970. L'âge minimum d'admission au travail se trouverait donc, à cette date, porté en pratique à 16 ans dans l'ensemble des États membres, soit que l'obligation scolaire atteigne déjà cette limite, soit que les progrès de la scolarisation volontaire tiennent en fait éloignés du marché du travail la très grande majorité des jeunes de 15 ans.

Les prévisions sont moins assurées au-delà de 16 ans, encore que le sens de l'évolution ne fasse pas de doute. La proportion des jeunes de 16 à 19 ans qui se présenteront sur le marché du travail ira aussi en diminuant. Signalons qu'en France on prévoit qu'en 1970 la proportion des jeunes de 16 ans scolarisés dépassera 58% et celle des jeunes de 17 ans, 44% ; en Belgique, ces proportions seraient respectivement de 62 et 48%.

Instruments

Les gouvernements peuvent influencer directement sur l'âge d'entrée dans la vie active, et, par conséquent, sur le volume de la main-d'oeuvre juvénile disponible sur le marché du travail, par les dispositions qu'ils prennent en matière d'âge-limite de l'obligation scolaire, et d'âge minimum d'admission au travail. Mais ils peuvent aussi exercer une influence indirecte par leur politique de l'enseignement

et de la formation professionnelle. L'accroissement de la fréquentation scolaire au-delà de l'âge-limite légal est en effet fonction des capacités de la formation scolaire, dont le développement dépend en grande partie de l'effort consenti par les gouvernements en la matière. Il est également fonction du coût des études et de l'étendue du soutien financier accordé aux familles pour leur permettre d'y faire face (allocations scolaires, exonérations, bourses).

Conclusions

La prolongation de la scolarité obligatoire jusqu'à 15 ans, et ultérieurement jusqu'à 16 ans, ainsi que l'accroissement de la fréquentation scolaire volontaire au-delà de ces âges, constituent à la fois un indice et un facteur de progrès socio-économique, et il ne saurait être question de freiner ce mouvement pour la raison qu'il risque d'aggraver les tensions prévues sur les marchés du travail. L'intérêt pour les économies de disposer à échéance d'une main-d'oeuvre mieux préparée devrait de toute façon prendre le pas sur les préoccupations à plus court terme.

Il va de soi, néanmoins, que la prolongation de la scolarité obligatoire ne peut être considérée comme véritablement opportune que si les structures scolaires permettent aux intéressés de profiter pleinement des années d'études supplémentaires prévues par la loi.

II. Age de la retraite

Il est évident que toute prévision sur le volume de l'emploi doit tenir compte de l'âge auquel intervient en moyenne la cessation d'activité. Cet âge dépend dans une large mesure de l'existence de régimes de pension et en particulier de l'âge à partir duquel ces régimes autorisent la liquidation de la pension "normale" (c'est-à-dire non réduite). Toutefois, l'âge normal de la retraite n'est pas le seul élément à prendre en considération lorsqu'on s'interroge sur l'effet des régimes de pension sur la cessation d'activité des personnes âgées : il convient de tenir compte également des possibilités de cumul de la pension avec une activité professionnelle, du niveau des pensions par rapport au revenu d'activité, des possibilités d'obtenir une pension majorée en restant en activité au-delà de l'âge normal de la retraite.

Situation actuelle

L'âge de la retraite est fixé le plus souvent à 65 ans. En Italie, cependant, l'âge retenu par le régime général est de 60 ans pour les hommes. En France, l'âge de la retraite avec pension normale est de 65 ans. Le travailleur peut toutefois demander la liquidation anticipée de sa pension à 60 ans, mais dans ce cas il ne percevra qu'une pension égale à 20% (au lieu de 40%) du salaire annuel moyen. En outre, certaines

catégories de salariés (notamment en cas d'incapacité de travail, anciens déportés et résistants) bénéficient à 60 ans de la pension normale (40% du salaire normal moyen). Une limite d'âge spéciale est prévue, par ailleurs, pour les femmes en Belgique (60 ans) et en Italie (55 ans).

b) Le plus souvent, la perception de la pension de vieillesse n'interdit pas la poursuite d'une activité professionnelle. Toutefois, en Italie, la perception d'un revenu professionnel entraîne une réduction de la pension. En Belgique, par ailleurs, les titulaires de pension ne sont encore autorisés à se livrer à une activité rémunérée que dans certaines limites.

c) Il est difficile d'apprécier comparativement le niveau réel des pensions dans les différents pays. On peut estimer cependant que le montant des pensions actuellement perçues reste, dans la majorité des cas, nettement inférieur au revenu d'activité, bien que l'écart moyen revenu-pension soit plus ou moins accentué selon les pays ; dans plusieurs d'entre eux, la fin de l'activité entraîne donc, en général, une réduction sensible du niveau de vie.

On peut en déduire qu'il existe souvent un assez grand intérêt pour les personnes âgées soit à poursuivre une activité professionnelle tout en percevant leur pension, soit à retarder la liquidation de leur pension si cet ajournement peut les faire bénéficier de conditions plus favorables.

d) Sauf en Belgique, et aux Pays-Bas, l'ajournement de la pension au-delà de l'âge de la retraite permet d'obtenir une pension plus élevée, soit en raison de l'existence de majorations pour ajournement, soit en raison de la possibilité d'acquérir de nouveaux droits en poursuivant le versement de cotisations. Mais dans le second cas seulement l'intéressé est incité à poursuivre une activité assujettie à l'assurance.

Tendances

a) Il est peu probable que se produise un abaissement généralisé de l'âge de la retraite au cours de la période considérée. Tout au plus peut-on envisager que des mesures seront prises pour faciliter l'octroi de pensions anticipées à certaines catégories de travailleurs (travaux pénibles, invalides, chômeurs difficiles à placer). Toutefois, aux Pays-Bas, l'âge de la retraite pour les femmes pourrait être ramené de 65 à 62, ou même 60 ans.

b) L'hypothèse d'une élévation de l'âge de la retraite ne semble pas davantage réaliste du moins si l'on se réfère à la notion d'âge minimum à partir duquel la pension peut être liquidée.

c) Par contre, dans certains pays, les législations pourraient évoluer sur d'autres points susceptibles d'influencer le niveau d'activité des personnes âgées. En Belgique, on peut prévoir un nouvel assouplissement (et peut-être la disparition) des restrictions actuelles du cumul pension-activité professionnelle, ainsi que l'introduction de majorations pour ajournement de la pension. En France, des études sont en cours en vue de permettre l'acquisition de droits nouveaux entre la 30ème et la 35ème année de carrière. En Italie, enfin, une réforme complète du régime des pensions est en cours, dont on peut penser qu'elle encouragera la poursuite de l'activité au-delà des limites d'âge actuelles.

d) Les facteurs évoqués au point précédent joueraient en faveur d'une prolongation de l'activité professionnelle au-delà de l'âge légal de la retraite. Mais il faut également tenir compte d'un facteur qui peut jouer en sens inverse : l'amélioration du niveau des pensions qui se produira vraisemblablement dans tous les pays, soit automatiquement par le jeu des régimes en vigueur, soit par la réforme de ces régimes. On peut considérer que la motivation strictement financière de l'activité des personnes âgées ira en s'affaiblissant.

En fin de compte, le Groupe d'étude des perspectives économiques à moyen terme a tablé sur une légère baisse des taux d'activité entre 60 et 64 ans - sauf en Allemagne où elle serait relativement sensible à partir d'un niveau il est vrai relativement élevé -, et une baisse assez marquée au-delà de 65 ans.

Instruments

Les législations d'assurance-vieillesse peuvent être modifiées en vue d'accroître l'offre de main-d'oeuvre sur le marché du travail. Il n'est pas souhaitable, cependant, de les détourner de leur finalité sociale et de les transformer en instruments exclusifs de la politique de l'emploi. Tout au plus peut-on envisager, sans mettre en cause l'âge de la retraite, ni le niveau des pensions liquidées à cet âge, de favoriser le maintien en activité des personnes âgées en leur accordant des avantages supplémentaires.

Conclusions

Sauf sans doute en Italie, l'évolution prévisible des régimes de pension ne paraît pas de nature à avoir des répercussions sensibles sur l'offre de main-d'oeuvre. Il paraît indiqué, dans ces conditions, d'apporter à ces régimes certaines modifications propres à encourager la poursuite volontaire de l'activité au-delà de l'âge normal, et notamment, dans les pays où ce n'est pas encore le cas, de prévoir que toutes les années d'activité permettent d'acquérir des droits à pension. Il y aurait lieu, en outre, d'éliminer les autres obstacles découlant de la législation de sécurité sociale

et qui s'opposent à la prolongation de l'activité professionnelle des personnes âgées. Il conviendrait, enfin, de faciliter cette prolongation en permettant à ces personnes d'exercer éventuellement des activités différentes, mieux adaptées à leur âge, ou d'occuper des emplois à temps partiel.

III. Travail féminin

La place du travail féminin a pour mesure globale le pourcentage de la population active féminine dans la population active totale. Ce pourcentage reflète le taux d'activité global de la population féminine (1), qui dépend lui-même de la structure par âge de la population - car l'activité féminine atteint son maximum entre 20 et 25 ans pour déclinier rapidement ensuite - et des taux d'activité féminins aux divers âges. Ceux-ci sont fonction de facteurs divers tels que le quotient de scolarisation pour les tranches d'âge inférieures, le quotient matrimonial aux divers âges, et aussi la structure socio-économique (plus ou moins grande importance des entreprises familiales où la participation des femmes en qualité d'aides familiales est généralement forte), la structure industrielle (plus ou moins grande importance des activités susceptibles d'offrir des emplois aux femmes), l'attrait plus ou moins grand des rémunérations offertes, les dispositions prises pour faciliter l'activité professionnelle des femmes mariées, et, enfin, les traditions sociales.

Les différences de structure par âge des pays de la Communauté ne sont pas telles qu'elles puissent expliquer les écarts importants qu'on constate de l'un à l'autre dans les taux d'activité féminins globaux. Ces écarts tiennent donc principalement aux différences entre les taux d'activité aux divers âges.

Par contre, l'évolution des taux globaux dans le temps peut être influencée de manière importante par les variations éventuelles de la structure par âge.

Situation actuelle

Pour la Communauté prise dans son ensemble, la part des femmes dans la population active dépasse 31%. La proportion est loin cependant d'être uniforme d'un pays à l'autre : elle est supérieure à la moyenne en France, et

(1) Nombre de femmes actives par rapport à la population féminine totale.

surtout en Allemagne, et nettement inférieure dans les autres pays. Les écarts observés traduisent des différences très importantes entre les taux d'activité féminins globaux, qui se situent autour de 20% en Italie et dans les pays du Bénélux contre plus de 27% en France et de 31% en Allemagne.

Les dernières années ont été marquées par une légère hausse de ces taux dans les pays où ils étaient les plus bas, sous l'effet d'une élévation des taux par âge, qui a plus qu'équilibré l'influence contraire de l'évolution de la structure par âge et des progrès de la scolarisation. En Allemagne, au contraire, le taux d'activité féminin global a fléchi par suite de l'arrivée à l'âge d'activité de générations creuses, de l'élévation du quotient matrimonial parmi les jeunes générations, et du développement de la fréquentation scolaire. Ces facteurs négatifs n'ont pas été compensés par l'accroissement observé de la propension à travailler au-delà de 25 ans. En France enfin, le taux global n'a diminué que légèrement, car l'arrivée à l'âge d'activité de générations fortes, et un certain accroissement de la propension à travailler des femmes appartenant à la population non agricole a presque compensé l'effet de certains facteurs contraires, tels que les progrès de la fréquentation scolaire, la nuptialité plus précoce et la diminution rapide du nombre des entreprises familiales (principalement dans l'agriculture).

Dans tous les pays on constate, toutes autres choses restant égales, un accroissement de la propension à travailler des femmes au-dessus de 20 ans. Cet accroissement, largement imputable aux femmes mariées, semble avoir été particulièrement sensible en Allemagne et en Belgique.

En ce qui concerne la structure de l'emploi féminin, on peut constater que certains transferts s'opèrent dans la répartition de la main-d'oeuvre féminine entre le secteur de l'industrie et celui des services, la progression de l'emploi étant particulièrement importante dans les entreprises du secteur tertiaire. Le nombre des femmes disponibles pour le travail ménager salarié est toutefois de plus en plus réduit.

Tendances

Il est très difficile de prévoir l'évolution du travail féminin dans l'avenir, car diverses tendances peuvent être constatées.

La majorité de la main-d'oeuvre féminine est encore constituée de femmes célibataires, et c'est la raison pour laquelle c'est entre 15 et 25 ans que les taux d'activité féminins sont les plus élevés. Or, si dans tous les pays sauf l'Allemagne, les effectifs de ce groupe d'âge doivent augmenter assez sensiblement au cours des prochaines années, la tendance actuelle à l'abaissement de l'âge du mariage conduit à un raccourcissement de la période pendant laquelle la femme exerce une activité avant son mariage. La prolongation de la fréquentation scolaire a le même effet. On s'attend finalement à une diminution du taux d'activité au dessous de 20 ans et à une certaine augmentation entre 20 et 25 ans, ce qui, étant donné la structure par âge, conduirait, dans tous les pays, sauf en Allemagne, à une augmentation assez sensible du nombre des femmes actives de moins de 25 ans.

La population féminine de plus de 25 ans, au contraire, ne doit pas varier très sensiblement d'ici à 1970, sauf en Allemagne où elle baissera quelque peu. On prévoit généralement pour ces groupes d'âge des taux d'activité à peu près inchangés, sauf en Italie, où on s'attend à une certaine augmentation. Le problème le plus important qui se pose à cet égard est celui de savoir si la tendance à l'accroissement de la participation des femmes mariées à la vie professionnelle persistera. On peut observer à cet égard que l'abaissement de l'âge du mariage s'accompagne d'un abaissement plus marqué encore de l'âge des femmes au moment de la naissance de leur dernier enfant, de sorte que les femmes se trouvent déchargées plus tôt de leurs tâches maternelles. C'est une des raisons qui expliquent que ce sont surtout les femmes âgées de 35 à 50 ans qui ont contribué à l'accroissement des taux d'activité féminins au cours des dernières années.

Le développement du travail des femmes mariées se heurte à diverses difficultés pratiques parmi lesquelles :

- le fait d'avoir à accomplir un double travail journalier (travail professionnel et travail familial) ;
- le caractère généralement peu favorable des horaires de travail pratiqués (les préférences des femmes mariées en ce qui concerne les horaires de travail occasionnent souvent des difficultés avec le reste du personnel) ;

- l'affaiblissement, dans le mariage, de la qualification professionnelle et le déclassement qui en résulte par rapport à la main-d'oeuvre plus jeune ;
- une partie du gain familial supplémentaire peut se trouver annulée par la progressivité de l'impôt sur le revenu ;
- l'absentéisme et l'instabilité dans l'emploi (fréquence des interruptions de travail en cours d'année et des ruptures d'engagement avant terme).

D'autres facteurs permettent cependant de penser qu'il est possible qu'à l'avenir les femmes mariées exerçant un travail salarié soient relativement plus nombreuses qu'aujourd'hui. Le nombre de jeunes filles recevant une formation générale complémentaire ou une formation professionnelle après l'école primaire a fortement augmenté depuis 1945. Ces jeunes filles ont, soit appris une profession, soit reçu une formation générale plus large, ce qui rend plus aisée leur réinsertion dans le processus de production à un âge plus élevé.

En outre, la propension à acquérir des revenus supplémentaires en vue d'élever le niveau de vie de la famille joue un rôle important.

De plus, la mécanisation du travail ménager et le développement des services ménagers contribuent beaucoup à alléger le travail au foyer.

Finalement, les nouvelles conceptions relatives à la position sociale et à la formation générale des femmes constituent également un facteur susceptible d'influencer la propension des femmes à accepter un travail rémunéré.

Instruments

Jusqu'ici - mise à part l'introduction de la parité de salaires entre les hommes et les femmes - la plupart des Etats membres ont suivi une politique plus ou moins neutre à l'égard du travail des femmes. Toutefois, cela n'exclut pas que l'on cherche dans plusieurs pays à éliminer certains obstacles au travail des femmes. Les moyens suivants peuvent être utilisés à cette fin :

- le développement de la formation générale et de la formation professionnelle après l'école primaire, avec comme conséquence une meilleure classification du travail des femmes dans les conventions collectives et dans l'entreprise ; cette meilleure classification peut inciter les jeunes filles à se

- perfectionner et à entrer dans le processus économique, tandis qu'une meilleure formation favorisera également chez les femmes plus âgées le désir de reprendre une profession après une période d'interruption ;
- le développement du travail à temps partiel, à condition que ce travail soit bien réglé afin d'éviter une dévalorisation ;
 - des dispositions pour faciliter l'accomplissement des tâches ménagères ;
 - l'amélioration des conditions de travail et des lieux de travail ;
 - l'adaptation du travail à la constitution physique et psychologique de la femme ;
 - l'élimination des entraves fiscales au travail des femmes mariées ;
 - l'établissement de crèches, cantines scolaires, garderies d'enfants, etc.

Conclusions

Les données disponibles donnent l'impression que, dans la majorité des Etats membres, la proportion des femmes exerçant une activité professionnelle ira en augmentant, mais en général, dans une mesure limitée. Ceci, toutefois, est une constatation générale, qui n'exclut pas des évolutions différenciées selon les professions, les branches d'activité ou les régions.

La tendance spontanée à l'accroissement de la participation des femmes mariées à l'activité économique devrait être facilitée par certaines mesures : développement de la formation et du perfectionnement professionnels des femmes notamment, et aussi, élimination des entraves éventuelles que la fiscalité oppose de manière générale au travail des femmes mariées, et la sécurité sociale, en particulier, au travail à temps partiel.

IV. Durée du travail

La situation de fait en matière de durée du travail résulte de l'interaction de deux séries de facteurs :

a) des dispositions législatives ou conventionnelles qui tendent à "encadrer" la durée journalière, hebdomadaire ou annuelle par un régime défini au niveau de l'économie nationale ou du secteur d'activité ;

b) l'action des forces du marché qui détermine, à partir de ce régime, la durée effective - journalière, hebdomadaire et annuelle - du travail.

On s'attachera ici à dégager l'influence de ces différents facteurs sur la durée effective du travail.

Situation actuelle

1. Durée journalière et hebdomadaire

Les dispositions législatives n'exercent généralement qu'une influence minime sur la durée effective du travail. Elles comportent, d'une part, des plafonds - 60 heures par semaine dans tous les pays sous réserve de dérogations ou assouplissements, et généralement 10 heures par jour, sauf aux Pays-Bas où le plafond journalier peut être porté à 11 heures pour des périodes limitées et en France, où il n'en est pas prévu (1) et, d'autre part, des normes dont la signification économique est variable selon les pays (2) : ces normes ne paraissent réellement importantes que dans le cas de la France, de la Belgique et du Luxembourg, où elles constituent le seuil du régime des heures supplémentaires.

(1) Sauf pour les femmes et les enfants, pour lesquels les règles spéciales existent partout.

(2) <u>Durée légale</u>	<u>journalière</u>	<u>hebdomadaire</u>
Belgique	8 h.	45 h.
Allemagne	8 h.	48 h.
France		40 h.
Italie	8 h.	48 h.
Luxembourg	8 h.	48 h.
Pays-Bas	8 h. 1/2	48 h.

Les conventions collectives apportent peu de modifications au régime légal de la durée journalière (adaptations pour permettre la semaine de 5 jours, réductions pour certaines catégories et notamment pour le travail en équipes). Elles influent en revanche sur les horaires hebdomadaires effectifs, réduisant considérablement la portée pratique des dispositions légales correspondantes en abaissant le seuil des heures supplémentaires. En France, cependant, les conventions ne traitent pratiquement pas de ce problème, en raison du rôle particulier joué à cet égard par les dispositions légales.

C'est donc le régime hebdomadaire défini par les conventions collectives qui donne les indications les plus significatives sur la situation et les tendances.

En Allemagne, la plupart des branches d'activité ont une durée hebdomadaire contractuelle du travail inférieure à 45 heures ; en outre, pour quelques grands secteurs, des accords ont été conclus prévoyant une réduction progressive de la durée hebdomadaire du travail à 40 heures d'ici quelques années. En Italie et aux Pays-Bas, la réduction de la durée hebdomadaire du travail par les conventions collectives est intervenue plus tardivement qu'en Allemagne ; le niveau atteint est actuellement de 45 heures pour la grande majorité des salariés. En Belgique, la durée conventionnelle est inférieure à la durée légale de 45 heures dans quelques secteurs. Au Luxembourg, la durée hebdomadaire conventionnelle est fixée à 42 heures $\frac{1}{3}$ dans la sidérurgie ; elle est encore comprise entre 44 et 48 heures dans les autres secteurs (sauf pour les employés et fonctionnaires pour lesquels elle est en général située entre 42 et 44 heures).

Les statistiques nationales sur la durée effective du travail ne permettent pas, à l'heure actuelle, une comparaison valable des heures de travail effectivement prestées dans les Etats membres. Elles permettent cependant, d'une part, de comparer, sur le plan national, la situation dans les diverses branches d'activité et, d'autre part, d'en suivre l'évolution dans le temps. Les indications qu'elles donnent n'intéressent en général que les ouvriers de l'industrie et de quelques autres secteurs de l'économie. On peut constater, dans le passé, que dans tous les pays sauf en France, où la situation est différente, une réduction de la durée hebdomadaire conventionnelle du travail a été fréquemment suivie par une réduction correspondante de la durée effective, abstraction faite des

fluctuations accidentelles, saisonnières et conjoncturelles.

2. Durée annuelle

Elle est déterminée non seulement par la durée hebdomadaire du travail, mais également par le congé annuel et les jours fériés.

A l'heure actuelle, la durée du congé annuel minimum légal est de 8 jours ouvrables au Luxembourg, de 12 jours ouvrables en Belgique, de 15 jours ouvrables en Allemagne et de 18 jours ouvrables en France. Les conventions collectives prévoient très souvent, cependant, des dispositions plus favorables. C'est ainsi qu'en France l'introduction d'une quatrième semaine de congé payé annuel a été prévue dans la plupart des conventions collectives dès 1963. En Belgique, à partir de 1965, un congé de base de 3 semaines a été introduit par les commissions paritaires pour toutes les branches. En Italie, les conventions collectives contiennent le plus souvent un congé annuel de base de 12 jours ouvrables, tandis qu'aux Pays-Bas, la durée conventionnelle de base du congé annuel est, en général, de 3 semaines (15 jours ouvrables) depuis 1964. En outre, les lois ou les conventions prévoient le plus souvent un congé supplémentaire d'un nombre déterminé de jours à partir d'un certain âge ou en fonction de l'ancienneté du salarié dans l'entreprise, ou pour d'autres raisons encore. Ainsi, par exemple, en Allemagne, on estimait, au 1er. janvier 1965, que 70% des ouvriers et 41% des employés bénéficiaient d'un congé conventionnel annuel de 21 jours, 27% des ouvriers et 40% des employés, d'un congé de 22 à 24 jours, 3% des ouvriers et 7% des employés d'un congé de 25 jours et plus. D'ailleurs, en Allemagne, le congé légal est de 18 jours à partir de 35 ans, tandis que les invalides ont droit à un congé légal supplémentaire de 6 jours et les jeunes de moins de 18 ans, à un congé annuel de 24 jours. Au Luxembourg, par ailleurs, la durée du congé annuel est portée respectivement à 12 et 18 jours au bout de 3 et 5 ans de présence dans la même entreprise.

En ce qui concerne les jours fériés payés, leur nombre, fixé par des dispositions légales ou conventionnelles, est de 5 à 7 en France, de 6 à 7 aux Pays-Bas, de 10 en Belgique et au Luxembourg, de 10 à 13 en Allemagne et de 17 en Italie.

La durée annuelle effective du travail des salariés dans l'industrie a été relevée lors des enquêtes communautaires sur les salaires effectuées dans certaines branches d'industrie en 1959, 1960 et 1961.

Ces trois enquêtes ont été renouvelées respectivement en 1962, 1963 et 1964 dans les mêmes branches (1). Le tableau ci-après indique la moyenne pondérée des heures annuelles travaillées dans 13 branches industrielles en 1962. Ces données peuvent être considérées comme représentatives pour l'ensemble des industries manufacturières.

Nombre d'heures travaillées en 1962 (1)		
Pays	Ouvriers (13 branches)	Employés (14 branches)
Belgique (2)	1.974	2.042
Allemagne	1.902	2.021
France	2.092	2.160
Italie	1.993	2.030
Pays-Bas (3)	2.012	1.950
Moyenne	1.972	2.057

(1) Pour les ouvriers, on a retenu la moyenne annuelle des heures effectivement prestées par ouvrier inscrit ; pour les employés, la durée contractuelle ou habituelle du travail (calculée sur la base annuelle, déduction faite du nombre des heures correspondant aux congés payés et jours fériés). La définition des employés n'est pas identique dans tous les pays. Au Luxembourg, dans la sidérurgie, la durée annuelle du travail était, en 1962, un peu inférieure à 2.100 heures.

(2) Respectivement 12 ou 13 branches.

(3) Respectivement 11 ou 12 branches.

Tendances

En ce qui concerne les tendances futures, les accords à long terme conclus en Allemagne pourraient donner à penser que c'est dans ce pays que la réduction de la durée hebdomadaire conventionnelle du travail devrait

(1) Sur la base des résultats de ces enquêtes, effectuées par l'Office statistique des Communautés européennes, les services de la Commission ont élaboré un tableau synthétique qui est reproduit à la fin de cette annexe. Le Comité en a pris connaissance sans être en mesure de se prononcer à son sujet.

être la plus forte. Toutefois, depuis quelque temps, les syndicats se sont montrés enclins, dans une mesure croissante, à ajourner les réductions progressives à 40 heures prévues par les conventions collectives, et à faire passer l'établissement de nouvelles conventions sur la réduction de la durée du travail après d'autres revendications. En France, les syndicats cherchent à obtenir une réduction de la durée hebdomadaire effective du travail en direction des 40 heures par l'intermédiaire des conventions collectives, qui sont toutefois, dans ce pays, moins développées que dans les autres pays de la C.E.E. Le gouvernement français, de son côté, envisage, dans le cadre du Vème Plan, une réduction de la durée hebdomadaire effective du travail de 46 heures à 44 heures 1/2 d'ici à 1970, et s'attend à ce que cette réduction intervienne spontanément (1). Pour les autres pays, il est difficile de formuler des indications précises et l'on ne peut se référer, à cet égard, qu'aux revendications des organisations syndicales. C'est ainsi qu'en Belgique, les syndicats ne paraissent pas s'orienter vers une réduction importante et généralisée de la durée hebdomadaire du travail. Aux Pays-Bas, les syndicats, dans un programme d'action commun, se sont fixé l'objectif d'une durée du travail hebdomadaire conventionnelle de 42 heures 1/2 pour 1967 (une semaine de 5 jours de 8 heures 1/2). En Italie, un abaissement de la durée conventionnelle du travail n'est pas non plus exclu : les syndicats y ont aussi revendiqué la semaine de 40 heures, mais le projet de programme quinquennal ne prévoit aucune réduction de la durée hebdomadaire du travail. Au Luxembourg, les syndicats demandent également la réduction progressive de la durée hebdomadaire conventionnelle du travail à 44, 42 et 40 heures.

L'évolution de la durée annuelle du travail, quant à elle, subira en outre l'influence des tendances en matière de congés.

On peut s'attendre à une généralisation de la quatrième semaine de congé payé annuel en France pour l'ensemble des branches d'activité, notamment par de nouvelles dispositions conventionnelles, voire législatives. En Belgique, il paraît vraisemblable que les syndicats demanderont que la réalisation de la quatrième semaine de congés annuels soit entamée avant 1970. En Allemagne, par ailleurs, les syndicats se sont prononcés pour l'allongement des congés payés, et se sont fixé pour objectif à moyen terme l'introduction de congés culturels

(1) Contribuera en outre à cette réduction l'abaissement prévu de l'horaire maximum de 60 à 54 heures par semaine.

(Bildungsurlaub). Aux Pays-Bas et en Italie, il est possible que le congé annuel soit amélioré par les conventions collectives ou même par la législation. Au Luxembourg, il est envisagé d'allonger, par voie légale, le congé annuel de base de tous les travailleurs.

Instruments

Les moyens dont disposent les gouvernements pour influencer la durée du travail, surtout la durée hebdomadaire conventionnelle et la durée hebdomadaire effective, sont plutôt indirects que directs, étant donné l'autonomie des partenaires sociaux dans tous les pays de la C.E.E. : sauf l'exception des Pays-Bas, les gouvernements n'ont de possibilités d'action directe que sur le secteur public. Le principal moyen d'action est donc constitué par des conversations entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Ce processus de persuasion réciproque laisse toujours intacte la liberté et les responsabilités propres de ces derniers, sauf cas exceptionnels justifiés par des raisons d'intérêt public.

Conclusions

Etant donné les prises de position syndicales évoquées ci-dessus, et confirmées au niveau communautaire par la Confédération internationale des syndicats libres et la Confédération internationale des syndicats chrétiens dans la revendication générale d'une semaine de travail de 40 heures réparties sur cinq jours et de quatre semaines de congé payé annuel, il faut s'attendre à voir persister la tendance à la réduction de la durée du travail qui s'est manifestée au cours des dernières années dans tous les pays de la C.E.E.

Les progrès de productivité attendus pour 1966 - 1970 pourraient permettre d'envisager qu'une partie de leur bénéfice se traduise par une nouvelle diminution du temps de travail au profit des loisirs. Au niveau actuel des horaires de travail, l'effet négatif de leur baisse éventuelle sur le volume de la production serait probablement encore, du reste, moins que proportionnel à l'ampleur de la réduction. Il n'en reste pas moins que toute baisse de la durée du travail tend, dans les structures actuelles des

économies des pays membres, à entraîner un manque à gagner en termes d'offre de biens et services.

Aussi, et étant donné l'insuffisance des disponibilités de main-d'oeuvre, les gouvernements des Etats membres ne peuvent-ils souhaiter, à moyen terme, qu'une diminution modérée qui n'affecterait pas trop sensiblement les possibilités de croissance. C'est dans ce sens que leur influence devrait s'exercer, par les contacts qu'ils auront avec les partenaires sociaux, sans que soit mise en cause, pour autant, l'autonomie de ceux-ci en la matière. La principale chance que la baisse de la durée du travail se tienne dans des limites acceptables pour la collectivité réside, en effet, dans la conscience que les syndicats prendront, au vu des données globales de la croissance économique, que l'intérêt bien compris des travailleurs est que les horaires de travail ne soient pas abaissés sans égard à la situation économique générale et à son évolution.

En tout état de cause, il conviendra d'apprécier aussi exactement que possible les conséquences des décisions qui pourraient être prises dans ce domaine, puisque toute réduction de la durée du travail implique, dans une large mesure, un choix entre une hausse du niveau de vie matériel et un accroissement des loisirs. Ce choix a nécessairement aussi des répercussions sur l'évolution des revenus, de la consommation et de l'investissement, qui peut être diverse suivant les cas. C'est ainsi qu'un allongement des congés, par exemple, peut avoir des effets économiques différents d'un raccourcissement de la durée hebdomadaire du travail.

La question se pose enfin de savoir si un ralentissement de la tendance à la réduction de la durée du travail ne devrait pas se produire dans ceux des Etats membres où elle est actuellement la plus basse.

V. Immigration et émigration

Les migrations de travailleurs entre pays forment des réseaux complexes où se mêlent, au gré des facteurs socio-économiques, voire politiques qui les déterminent, des courants de nature et de sens différents. Ils sont généralement connus de manière imparfaite, la comptabilité des départs, notamment celle des retours d'immigrants au pays d'origine, étant le plus souvent incomplète. Il n'est donc pas toujours aisé de dresser un bilan des migrations nettes de main-d'oeuvre qui intéressent les Etats membres.

Les prévisions relatives à ces courants sont aussi particulièrement aléatoires. Sans parler de faits politiques extérieurs à la Communauté qui peuvent inopinément susciter, tarir ou renverser certains courants, les migrations de travailleurs sont naturellement sujettes à des fluctuations prononcées, sous l'effet, en particulier, de facteurs conjoncturels. C'est pourquoi les prévisions les concernant comportent une marge importante d'incertitude dont il est généralement tenu compte dans la manière de les présenter, et dont il convient de tenir compte, en tout cas, dans la manière de les utiliser.

Situation actuelle

Pendant la période 1960-1965, l'immigration nette de main-d'oeuvre dans la Communauté a atteint un niveau très élevé, dû à la forte demande qui s'est manifestée sur les différents marchés du travail des Etats membres. A ce facteur principal qui a déterminé un accroissement considérable de l'apport net de main-d'oeuvre étrangère dans les cinq pays à marchés du travail tendus, et un affaiblissement sensible de l'émigration de main-d'oeuvre nationale aux Pays-Bas et en Italie, se sont ajoutés encore certains facteurs exceptionnels, notamment pour la France, en 1961-1962, l'afflux des rapatriés d'Algérie. En revanche, en Allemagne, la migration en provenance de la zone d'occupation soviétique a presque entièrement cessé à partir de l'été 1961.

Le volume croissant des besoins, et la diminution progressive des réserves de main-d'oeuvre de l'Italie - réduction qui s'est accompagnée d'une baisse qualitative de la main-d'oeuvre disposée à émigrer - ont amené les autres Etats membres à recourir aussi à la main-d'oeuvre originaire de pays tiers. Ceux-ci leur ont fourni, depuis 1960, une part de plus en plus importante, et largement majoritaire aujourd'hui, de la main-d'oeuvre immigrée. Il s'agit des pays d'Europe méridionale autres que l'Italie (Portugal, Espagne, Grèce, Yougoslavie, Turquie), et, surtout pour ce qui est de l'émigration à destination de la France, de l'Algérie et, à un moindre degré, du Maroc.

Au total, entre 1960 et 1965, plus de la moitié de l'accroissement de la population active observé dans la Communauté, soit plus d'un million d'unités sur deux, est imputable au solde positif de la balance des migrations de personnes actives entre la Communauté et les pays tiers.

Les déplacements de potentiel de travail consécutifs aux migrations intra-communautaires ont été beaucoup plus faibles, le principal étant, de loin, la migration nette de 220.000 travailleurs d'Italie vers les autres Etats membres, essentiellement l'Allemagne.

Tendances

Les besoins de main-d'oeuvre qui ont en grande partie déterminé l'afflux considérable observé, entre 1960 et 1965, de travailleurs provenant de pays extérieurs à la Communauté, sont appelés à persister, entre 1966 et 1970, avec une intensité au moins égale, car l'accroissement interne de la population active doit encore s'affaiblir. Aussi, les pays d'immigration prévoient-ils des soldes migratoires plus ou moins largement positifs tandis que l'Italie s'attend à ce que son émigration se réduise encore.

Les estimations prévisionnelles de migration nette de personnes actives retenues dans les Etats membres se présentent comme suit pour la période 1966-1970 :

- R.F. d'Allemagne	hypothèse faible	+ 240.000
	hypothèse forte	+ 500.000
- France		+ 325.000
- Italie		- 210.000
- Pays-Bas		+ 60.000
- Belgique		+ 50 à 60.000
- Luxembourg		+ 3.000

soit, pour l'ensemble de la Communauté, un solde positif compris entre 450 et 700.000.

La ventilation de ces courants migratoires entre les flux intracommunautaires et les flux extracommunautaires dépend principalement de la structure géographique de l'émigration italienne - structure qu'il est malaisé de prévoir avec précision. Les projections italiennes envisagent un départ

de 130.000 actifs environ vers les autres pays de la C.E.E., et de 80.000 vers des pays non membres. L'apport net de main-d'oeuvre italienne ne couvrirait, dans ces conditions, qu'une fraction comprise entre un cinquième et un septième des besoins des autres pays de la C.E.E.

Le solde devrait être couvert par l'immigration en provenance des pays tiers. Celle-ci correspondant à un montant compris entre 550.000 et 800.000, représenterait alors entre le tiers et la moitié de l'accroissement global de population active escompté dans l'ensemble de la Communauté.

Instruments

L'Italie est actuellement seule, parmi les Etats membres, à pratiquer une politique d'émigration active, c'est-à-dire à se préoccuper de trouver des débouchés à ceux de ses ressortissants désireux d'émigrer et à leur fournir en outre certains services (information, présélection, transports, etc.).

Tous les Etats membres, en revanche, ont des politiques d'immigration, qui comportent des aspects négatifs et des aspects positifs. L'admission des travailleurs étrangers est soumise, d'abord, à diverses restrictions, motivées par des raisons de sécurité ou de santé publiques, et surtout, par des raisons économiques (protection du marché national du travail). Ces restrictions économiques ont été supprimées, cependant, dans le cadre du Bénélux et elles ont été considérablement atténuées dans le cadre de la C.E.E. par le règlement n° 38/64. Des assouplissements réglementaires sont également intervenus dans le cadre de l'O.C.D.E. Enfin, les ressortissants des pays d'outre-mer ayant eu des liens politiques avec certains Etats membres, bénéficient généralement dans ces Etats d'un régime de libre accès.

Pour attirer les travailleurs qui leur sont nécessaires, et favoriser leur implantation, les Etats membres intéressés ont été cependant amenés à pratiquer des politiques plus actives. Ils ont notamment conclu avec divers pays d'émigration de nombreux accords réglant les problèmes de recrutement, de conditions de travail ou de sécurité sociale. En Allemagne, en France et aux Pays-Bas, des services publics spécialisés procèdent même à des recrutements collectifs : ils centralisent les demandes des employeurs, sélectionnent les candidats et acheminent les travailleurs retenus. Des efforts sont parfois accomplis, en outre, pour compléter les initiatives privées dans le

domaine de la formation professionnelle des travailleurs recrutés à l'étranger. Enfin, les Etats membres s'efforcent de favoriser l'adaptation de ces travailleurs, et la venue éventuelle de leurs familles, en prenant à cette fin des initiatives dans le domaine du service social et du logement.

Conclusions

La réalisation des prévisions d'immigration nette dans la Communauté pour la période 1966-1970 ne dépend pas seulement de la persistance, qui semble assurée, d'une demande suffisante, mais de la faculté qu'auront les Etats membres de recruter la main-d'oeuvre nécessaire et de la fixer plus ou moins durablement. La nécessité demeurera donc de pratiquer des politiques de recrutement, et de les accompagner d'efforts accrus dans le domaine de la formation professionnelle des migrants. Il serait particulièrement opportun, à cet égard, de faire porter un effort spécial sur la formation des travailleurs italiens, car la réalisation complète de la libre circulation de la main-d'oeuvre au sein de la C.E.E. ne suffira pas à assurer la résorption par les autres Etats membres de l'excédent de main-d'oeuvre qui semble appeler à subsister en Italie durant quelques années encore.

Il va de soi, cependant, que les efforts de recrutement ne devront pas se limiter à l'Italie, mais devront, et sans doute plus largement encore que dans le passé, s'étendre aux pays tiers. Les politiques des Etats membres à cet égard devraient être confrontées, de manière qu'ils puissent tenir compte de leurs intérêts respectifs. Par ailleurs, les efforts qu'il faudra accomplir pour compléter l'initiative privée dans le domaine du service social et du logement devraient bénéficier largement à l'ensemble des immigrants.

On peut se demander cependant si, pour des raisons à la fois économiques et sociales, les Etats membres ont intérêt à développer l'immigration au maximum. Un problème inverse se pose pour les pays d'émigration, qui perdent parfois une main-d'oeuvre utile. Des solutions tendant vers un meilleur équilibre, et plus conformes aux intérêts mutuels des pays concernés, pourraient être recherchées dans un cadre de relations économiques globales. Il paraît souhaitable, notamment, que les courants d'immigration en provenance de pays moins développés aient pour contre-partie des mouvements de capitaux en sens inverse.

B. PROBLEMES D'ADAPTATION STRUCTURELLE

A côté des aspects quantitatifs globaux, les facteurs qualitatifs et structurels prennent une place de plus en plus grande dans l'examen et la solution des problèmes de l'emploi. En effet, dans une économie caractérisée par le plein emploi peuvent apparaître des goulots d'étranglement résultant d'un mauvais ajustement des offres aux besoins de main-d'oeuvre par niveaux de qualification, branches professionnelles ou régions géographiques. D'autre part, les changements qui interviennent dans la structure de la production posent des problèmes d'adaptation permanente de la main-d'oeuvre aux besoins de l'économie, problèmes dont la solution repose essentiellement sur la formation et le perfectionnement des travailleurs ainsi que sur leur mobilité professionnelle et géographique.

C'est pourquoi à la notion de plein emploi qui, en première approche, reste fondamentale, se substituent progressivement les notions d'emploi optimum ou d'équilibre dynamique de l'emploi qui correspondent à une utilisation plus poussée des ressources réelles et potentielles de main-d'oeuvre.

Une telle politique, où les facteurs sociaux et économiques revêtent une importance égale, peut favoriser l'adaptation qualitative et structurelle de la main-d'oeuvre par des actions portant, comme il a été indiqué dans l'introduction, sur les domaines suivants : formation professionnelle des jeunes, orientation professionnelle des jeunes, formation et perfectionnement professionnels des adultes, mobilité professionnelle et géographique de la main-d'oeuvre, émigration agricole.

I. Formation professionnelle des jeunes

S'il est incontestable que tous les Etats membres, au cours des récentes années, ont accentué leurs efforts dans le domaine de l'enseignement général et de la formation technique et professionnelle des jeunes, il est en revanche très difficile de procéder à une étude quantitative précise et comparée de l'ampleur de ces efforts. Les difficultés tiennent, d'une part, à l'hétérogénéité des données statistiques fournies par les gouvernements en ce qui concerne notamment les années de référence, la distinction entre les prévisions budgétaires et les dépenses effectives, ou entre les dépenses de

fonctionnement et d'équipement, etc... et, d'autre part, à la diversité des structures mêmes de l'enseignement et surtout de la formation professionnelle puisqu'actuellement coexistent, dans des proportions variables selon les pays, l'enseignement public et l'enseignement privé, la formation professionnelle scolaire et l'apprentissage dans les entreprises.

Ce n'est donc que sur la base de données partielles et hétérogènes qu'un premier tableau d'ensemble a pu être dressé, ce qui ne permet pas de comparaison pleinement valable de pays à pays.

L'accroissement des dépenses publiques consacrées à l'enseignement

Les dépenses consacrées à l'enseignement général par les pouvoirs publics, pour toutes les catégories d'enseignement, ont fortement augmenté au cours des dernières années dans tous les Etats membres. Mais les chiffres qui les concernent demandent évidemment à être appréciés en tenant compte, outre de la diversité des structures évoquée ci-dessus, de l'évolution démographique et de l'évolution des prix.

En Allemagne, les dépenses scolaires de l'Etat fédéral, des Länder et des communes qui s'élevaient à 5,043 milliards de DM en 1958 ont atteint 8,369 milliards en 1963 et 10,233 milliards en 1964, soit une augmentation de 102,9% de 1958 à 1964. En 1961 et en 1962, ces dépenses représentaient 6,5% de la totalité des dépenses publiques.

Les dépenses courantes d'enseignement assumées en France par le Ministère de l'Education nationale sont passées de 4,158 milliards de francs en 1958 à 5,626 milliards en 1960, 6,452 en 1961, 7,660 en 1962, 9,373 en 1963, 10,752 en 1964 et sont estimées à 13,260 milliards en 1965. L'accroissement a donc atteint 218,9% pour la période 1958-65 et 135,7% pour 1960-1965. A ces dépenses courantes devraient être ajoutées, d'une part, les dépenses d'investissement - qui, pour l'année 1964 par exemple s'élevaient à 2,349 milliards de francs - et les dépenses assumées par d'autres Ministères (Ministère de l'Agriculture, des Travaux Publics, des Finances, de la Marine, de l'Aviation civile, etc...) qui, toujours pour l'année 1964, atteignaient 1,254 milliards. La place qu'occupe le seul budget de l'Education nationale (dépenses

d'investissement comprises) dans le revenu national a sensiblement doublé entre 1958 et 1964 et ce budget représente en 1965, 17,3% du budget de l'Etat alors que jusqu'en 1958, ce pourcentage était inférieur à 10%.

En Italie, le montant des crédits budgétaires du Ministère de l'Instruction publique qui s'élevait à 461,8 milliards de liras pour l'exercice 1958-1959 a presque doublé en 4 ans (indice 195) atteignant successivement 518,4 milliards de liras pour l'exercice 1959-1960, 608,3 pour 1960-1961, 700,5 pour 1961-1962 et 903,3 pour 1962-1963.

En Belgique, les dépenses consacrées à la fonction "Enseignement et Culture" sont passées de 24,7 milliards de F.B. en 1960 à 26,3 milliards en 1961, 29,0 milliards en 1962, 33,6 milliards en 1963 et 35,8 milliards en 1964, soit un accroissement global de près de 45% en 4 ans.

Aux Pays-Bas, les dépenses publiques totales consacrées à l'enseignement à plein temps qui n'étaient que de 0,5 milliard de Fl. en 1950 ont atteint 2 milliards de Fl. en 1960, 2,3 milliards en 1961 et sont estimées à 3,8 milliards de Fl. pour 1965, soit une augmentation de 90% pour la période quinquennale 1960-1965. Ces dépenses représentaient respectivement pour 1960 et 1961, 4,7% et 5,1% du produit national brut aux prix du marché, ce pourcentage se trouvant porté à 5,7% pour 1965.

Au Luxembourg, les dépenses consacrées à l'enseignement et à la formation par les pouvoirs publics augmentent chaque année. C'est ainsi qu'en 1964, les dépenses du budget ordinaire pour l'Education nationale s'élevaient à 548,472 millions de Fr et en 1965 à 577,243 millions. Le projet de budget pour 1966 prévoit, pour l'Education nationale, des dépenses ordinaires de l'ordre de 645,100 millions de Fr. A ces dépenses courantes s'ajoutent encore, d'une part, les dépenses prévues au budget extraordinaire concernant les fonds d'investissements publics de l'ordre de 20 millions et les dépenses assumées par d'autres Ministères (Ministère du Travail et Ministère de l'Agriculture). L'ensemble de ces dépenses pour l'enseignement et la formation - de l'ordre de 680 millions - représentent presque 8% du total des dépenses globales de l'Etat.

L'évolution récente en matière de formation professionnelle des jeunes

La formation professionnelle des jeunes est assurée par une combinaison, à des degrés variables selon les Etats membres, de l'enseignement scolaire public ou privé à plein temps ou à temps partiel, de l'enseignement extra-scolaire dans des centres de formation et de l'apprentissage, avec ou sans contrat, dans les entreprises.

Le système de formation professionnelle des jeunes en vigueur en Allemagne repose essentiellement sur la formation dans l'entreprise complétée par la fréquentation d'une école professionnelle.

Le nombre total des apprentis (Lehrlinge) et des "candidats à la spécialisation" (Anlernlinge) dans le secteur industriel et commercial a peu varié au cours des récentes années : 742.562 en 1960, 733.161 en 1961, 725.002 en 1962, 742.985 en 1963 et 741.492 en 1964. Les effectifs de jeunes (Lehrlinge et Anlernlinge) formés dans le secteur industriel représentent à peu près la moitié de ceux formés dans le secteur commercial et la formation plus courte des "candidats à la spécialisation" (Anlernlinge) n'a concerné, dans les deux secteurs, qu'entre 35.000 et 40.000 jeunes. Les examens subis avec succès auprès des Chambres d'industrie et de commerce ont légèrement diminué de 248.543 en 1960 à 212.306 en 1963 en raison de l'évolution démographique.

L'apprentissage et la formation des "candidats à la spécialisation" (Anlernlinge) dans le secteur artisanal a concerné 446.624 personnes en 1960, 423.738 en 1961, 405.778 en 1962, 430.840 en 1963 et 452.145 en 1964. Le nombre des examens subis avec succès devant les Chambres artisanales a diminué, passant de 150.391 en 1960 à 112.048 en 1963, situation temporaire due également à l'évolution démographique.

Pour l'agriculture, le nombre des apprentis, qui était de 33.764 en 1960, 32.801 en 1961 et 33.225 en 1962 a marqué une légère augmentation en 1963 : 35.168 et en 1964 : 37.277. Les examens subis avec succès ont diminué, passant de 11.538 en 1960 à 7.554 en 1964.

Si l'on examine la répartition des apprentis techniques de l'industrie et de l'artisanat selon les divers groupes professionnels, on constate que, sur un total, en 1964, de 653.540, le plus grand nombre étaient mécaniciens, forgerons, serruriers (270.660), électriciens (114.272) et ouvriers du bâtiment (75.223).

Un certain nombre d'écoles professionnelles spécialisées (Berufsfachschulen) à plein temps préparent à certaines professions commerciales, administratives, hôtelières, aux professions ménagères, à la puériculture, etc... Le nombre des élèves de ces écoles a légèrement augmenté de 1961 (138.467) à 1964 (150.315), tandis que pour les écoles spécialisées (Fachschulen) du niveau des techniciens et de la maîtrise, le nombre d'élèves est passé de 118.490 en 1961 à 113.424 en 1964. Les écoles d'ingénieurs ont vu en revanche leurs effectifs augmenter de 23,4% : 47.443 en 1961 et 58.567 en 1964.

Les dépenses de l'Etat fédéral, des Länder et des communes pour l'enseignement professionnel dans les écoles (écoles professionnelles, écoles professionnelles spécialisées, écoles d'ingénieurs) ont presque doublé de 1958 à 1964 passant de 917 à 1.650 millions de DM. Cependant, compte tenu de l'importance que revêt la formation professionnelle dans les entreprises, ces données ne reflètent qu'une partie des moyens engagés effectivement aux fins de formation professionnelle. Les nombreuses mesures supportées par l'Etat fédéral et les Länder sous forme de prêts et de subventions en vue de soutenir les efforts de l'économie dans le développement des établissements de formation et de perfectionnement inter-entreprises ne figurent pas dans ces données.

Les dépenses que les entreprises consacrent, de leur côté, à la formation professionnelle sont évaluées à plus de 2 milliards de DM par an.

La formation professionnelle des jeunes, en France, est assurée par l'enseignement technique public dépendant du Ministère de l'Education nationale, les établissements techniques privés et l'apprentissage - artisanal ou non - dans les entreprises, complété par des cours de formation théorique.

Les effectifs de l'enseignement technique public sont en augmentation chaque année, passant de 326.475 en 1958/59 à 411.106 en 1962/63, 470.537 en 1963/64 et 519.417 en 1964/65. C'est au niveau des lycées techniques que l'accroissement est le plus sensible : 155.677 élèves en 1964/65 contre 109.103 en 1962/63, soit une augmentation de 42,8% en 2 ans alors que le pourcentage correspondant pour les collèges d'enseignement technique est de 22,6% (307.817 élèves en 1964/65 contre 252.174 en 1962/63).

Les dépenses courantes consacrées à l'enseignement technique ont fortement augmenté (612,4 millions de Fr en 1958, 774,5 millions en 1960, 818,6 en 1961, 874,3 en 1962, 1.215,4 en 1963, 1.416,7 en 1964 et 1.675,6 en 1965) mais moins que proportionnellement à l'ensemble des dépenses d'enseignement puisque la part de l'enseignement technique qui était de 14,8% en 1958 est de 12,7% en 1965. C'est l'enseignement universitaire et surtout l'enseignement du second degré qui ont accusé le plus fort développement relatif.

L'apport des établissements techniques ou professionnels privés est loin d'être négligeable puisque les effectifs s'élevaient à 192.110 pour l'année scolaire 1962-63 (47.479 au niveau des lycées techniques et 144.631 au niveau des collèges d'enseignement technique) et à 189.510 pour l'année scolaire 1963-64 (38.608 au niveau des lycées techniques et 150.902 au niveau des collèges d'enseignement technique).

La formation professionnelle des jeunes est également assurée dans les entreprises sous le régime du contrat d'apprentissage. Le nombre des jeunes apprentis du secteur artisanal ayant suivi les cours professionnels organisés par les Chambres de métiers est en légère augmentation: 141.693 en 1958/59, 153.176 en 1960/61 et 196.698 en 1963/64. Le nombre d'apprentis sous contrat formés dans les entreprises industrielles et commerciales est sensiblement du même ordre que celui des apprentis formés dans l'artisanat, 186.000 en 1963/64, 194.000 en 1964/65.

En Italie, trois voies sont ouvertes aux jeunes gens dans le domaine de la formation professionnelle : l'enseignement scolaire proprement dit qui dépend du Ministère de l'Instruction publique (instituts de formation professionnelle), la formation extra-scolaire dans des centres financés par le Ministère du Travail et l'apprentissage dans les entreprises.

Le montant des crédits prévus pour l'enseignement technique et professionnel au sein du budget du Ministère de l'Instruction publique est en constante augmentation, passant de 38,1 milliards de lires pour l'exercice 1958/59 à 51,5 milliards pour 1960/61 et à 93,3 milliards pour 1962/63, soit un accroissement de 145% pour l'ensemble de la période. Alors que ces crédits représentaient 8,1% du budget global du Ministère de l'Instruction publique en 1958/59, le pourcentage atteint 9,7% en 1962/63.

Le nombre des jeunes diplômés des Instituts professionnels de l'Etat a progressé chaque année : 8.292 en 1960/61, 10.924 en 1961/62, 18.313 en 1962/63 et 36.024 en 1963/64.

En ce qui concerne la formation professionnelle extra-scolaire dispensée dans les centres, il convient de distinguer les cours de "première formation" intéressant les jeunes travailleurs, sans emploi, ayant terminé leur scolarité, des cours de promotion et de perfectionnement ouverts également aux adultes, même pourvus d'un emploi.

Le nombre d'élèves ayant suivi les cours de "première formation" est passé de 60.000 pour 1961/62 à 58.270 en 1964/65.

L'apprentissage dans les entreprises avec ou sans contrat occupe en Italie une place très importante, puisque 50% environ des jeunes cherchent actuellement à obtenir une qualification professionnelle en se faisant apprentis. Les apprentis étaient au nombre de 704.719 en 1960 (341.152 pour les entreprises artisanales et 363.567 pour les entreprises non artisanales) et 793.794 en 1964 (373.589 pour les entreprises artisanales et 420.205 pour les entreprises non artisanales). Un peu plus de la moitié de ces apprentis fréquentent des cours d'enseignement théorique complémentaire : 392.567 en 1960/61 et 417.950 en 1964/65. Le pourcentage des jeunes qui acquièrent annuellement, grâce à l'apprentissage, une formation professionnelle, peut être évalué à environ 12-14% du total des apprentis occupant un emploi.

Toutes ces activités de formation extra-scolaire sont financées par le Fonds pour la formation professionnelle des travailleurs qui constitue un service autonome administré par le Ministère du Travail. Les dépenses engagées par ce Fonds pour les cours de jeunes et les cours complémentaires pour les apprentis se sont élevées de 15,65 milliards de lires en

1960/61 (12,21 pour les jeunes et 3,44 pour les apprentis) à 24,5 milliards en 1963/64 (19 pour les jeunes et 5,5 pour les apprentis).

On peut dire qu'en Belgique la quasi totalité des jeunes reçoivent une formation professionnelle scolaire. Les dépenses consacrées à l'enseignement technique représentaient, en 1960, 23,5% (soit 5,8 milliards de FB) des dépenses totales consacrées à l'Enseignement et à la Culture et 28,8% en 1964 (10,3 milliards de FB soit une augmentation en 4 ans de 77,6%).

Les effectifs de l'enseignement technique de plein exercice ont marqué un accroissement sensible passant de 140.000 pour l'année scolaire 1953-54 à 205.000 pour 1958-59 et à 290.000 pour 1962-63. A la fin de l'année scolaire 1959-60, l'enseignement technique et professionnel a délivré environ 32.000 diplômes de fin d'études (degré secondaire et supérieur) et à la fin de l'année scolaire 1962-63 environ 39.000 diplômes, soit une augmentation de 22%. L'enseignement universitaire délivrait, en 1960, 5.461 diplômes et à la fin de l'année académique 1963-64, 6.315 diplômes, soit un accroissement d'environ 15%. Le nombre des élèves de l'enseignement technique et professionnel à temps réduit n'a que légèrement augmenté de 1953-54 à 1958-59 (de 117.280 à 121.430) et est resté pratiquement stationnaire depuis 1959/60 (un peu plus de 127.000 élèves). Il est important de souligner que cet enseignement à temps réduit intéresse également les adultes - sous forme notamment de cours du soir.

La formation professionnelle des jeunes dans les entreprises industrielles peut être considérée comme pratiquement négligeable.

La formation dans les professions artisanales et commerciales - qui dépend du Ministère des classes moyennes - intéresse un nombre d'apprentis qui varie peu puisque 21.000 contrats étaient en cours en 1963/64 contre 22.000 en 1958/59.

Aux Pays-Bas, la formation professionnelle scolaire occupe une place prépondérante mais l'apprentissage dans l'entreprise a vu son importance relative croître sensiblement depuis 1950.

En 1956/57, 346.930 jeunes ont suivi, sous une forme ou sous une autre, à plein temps ou à temps partiel, un enseignement professionnel, ce nombre se trouvant porté à 486.000 en 1961/62 et 529.675 en 1963/64. Le nombre des élèves des écoles techniques inférieures à "plein temps" (3 années d'études après l'enseignement primaire) est passé de 110.000 en 1950 à 220.000 en 1960 et 235.000 en 1965.

Les dépenses consacrées à l'"enseignement technique" par les pouvoirs publics se sont élevées à 312 millions de Fl. en 1960 et à 355 millions de Fl. en 1961, soit respectivement à 15,5% et à 15,3% de l'ensemble des dépenses publiques d'enseignement. Aucune donnée n'est disponible en ce qui concerne les dépenses consacrées à l'enseignement et à la formation par les institutions et organismes autres que les pouvoirs publics et par les entreprises elles-mêmes.

Les effectifs de jeunes en formation dans l'entreprise, sous contrat d'apprentissage, qui étaient d'environ 5.000 en 1945 ont atteint 49.200 en 1960, 53.600 en 1961 et près de 60.000 en 1962.

Sous l'angle des examens, le nombre des candidats ayant obtenu leur diplôme de fin de formation technique au sens le plus large (divers degrés de l'enseignement technique de jour ou du soir, enseignement agricole, enseignement commercial, etc...) est passé de 114.000 environ en 1960 à 137.000 en 1963, alors que les examens réussis de fin d'apprentissage passaient de 13.300 en 1960 à 17.700 en 1963.

En analysant pour une année déterminée, l'année 1960 en l'espèce, le nombre d'hommes et de femmes qui, après avoir reçu un enseignement à plein temps (de l'enseignement primaire à l'enseignement supérieur inclus) ont pu être mis à la disposition de l'économie, on constate que, sur l'effectif de cette "classe mise au travail", ceux qui ont reçu un enseignement supérieur (16.000 hommes et femmes) représentent environ 7% tandis que les jeunes garçons qui ont reçu un enseignement technique inférieur représentent largement 15%.

Pour l'enseignement technique, comme d'ailleurs pour l'enseignement supérieur, 30 à 40% de l'effectif en moyenne restent en deçà du niveau de qualification recherché.

Au Luxembourg, les dépenses consacrées à l'enseignement technique et professionnel au sein du budget ordinaire pour l'Education nationale s'élevaient à 68,666 millions de Fr en 1964 et 71,837 millions en 1965. Le projet de budget pour 1966 porte ce chiffre à 77,848 millions. Mais il convient également de tenir compte des dépenses assumées par d'autres Ministères. C'est ainsi que le Ministère du Travail consacre environ 3,660 millions de Fr à la formation professionnelle et le Ministère de l'Agriculture dépense 11,282 millions de Fr pour l'enseignement agricole et viticole.

Le nombre des candidats fréquentant un établissement d'enseignement technique ou professionnel augmente régulièrement. Pour l'enseignement public ce nombre était en 1963/64 de 3.881, en 1964/65 de 3.996 et en 1965/66 de 4.160. Pour l'enseignement privé ce nombre était en 1963/64 de 777, en 1964/65 de 766 et en 1965/66 de 1.080.

La formation à plein temps des apprentis se fait ou bien dans des écoles ou dans des centres de formation (publics et privés).

Pour les apprentis sous contrat d'apprentissage dans l'artisanat, le commerce et l'industrie, l'instruction pratique qu'ils reçoivent à l'atelier ou à l'entreprise est complétée par un enseignement général et de théorie professionnelle dans des écoles professionnelles publiques. Cet enseignement, dont la fréquentation est obligatoire, s'étend sur 3 à 4 ans.

La première année d'apprentissage des métiers de l'artisanat qui travaillent le bois, les métaux, qui s'occupent de peinture et de vitrerie se fait uniquement à ces écoles pour la théorie aussi bien que pour la pratique (classes de plein exercice).

Dans la section du commerce, les vendeurs, les magasiniers et les vendeuses font leur première année d'apprentissage également à plein temps à l'école professionnelle, tandis que les apprentis de bureau fréquentent ces écoles journalièrement pendant deux ans. La durée de l'apprentissage est de 3 ans dans le commerce. Une école spécialisée forme des hôteliers en trois ans.

L'enseignement agricole pour jeunes gens est donné dans une école agricole et l'enseignement agricole pour jeunes filles dans un centre de formation ménagère rurale.

Une école spécialisée forme des ingénieurs-techniciens.

Les métiers préférés des jeunes gens sont ceux de l'électricité, de la mécanique, de l'ajustage, de la serrurerie et de l'imprimerie, et les métiers préférés des jeunes filles sont ceux de la coiffure et du commerce (vente et bureau).

Perspectives

Deux pays, l'Italie et la France, ont poursuivi des analyses prospectives de l'emploi par niveau de qualification dans le cadre de leur planification économique générale.

En Italie, des études ont été entreprises pour une évaluation analytique des besoins de formation professionnelle au cours des cinq prochaines années et ces besoins ont été confrontés avec les capacités de formation existantes. Un premier examen global a permis de constater que les moyens actuellement disponibles permettaient de former 2,3% des personnes occupées dans les branches correspondantes d'activité économique alors que les besoins de travailleurs formés atteindraient 3,3% des personnes occupées. L'écart est encore plus marquant en se référant à la répartition des moyens actuels de formation par catégorie professionnelle.

Un plan de développement de la formation professionnelle scolaire a été soumis au Parlement prévoyant qu'en 1969-1970, 345.000 jeunes devraient fréquenter les instituts professionnels de l'Etat et que 120.000 d'entre eux environ devraient être formés cette année-là, soit plus du triple des effectifs 1963-64, ce qui requiert, sur le plan financier, des efforts particulièrement soutenus.

D'autre part, afin de déterminer le rôle dévolu aux activités de formation extra-scolaire au cours des cinq prochaines années, des calculs prospectifs ont été effectués permettant d'évaluer à 1.845.000 le nombre des

jeunes qui, après avoir quitté l'école, entreront dans la vie active, et à 695.000 ceux se dirigeant vers l'apprentissage. C'est donc 1.150.000 jeunes (soit 230.000 par an en moyenne) qui seraient encore à former sur le plan professionnel. Compte tenu du fait que, pour des raisons les plus diverses, il ne sera pas possible à tous les jeunes de recevoir utilement une formation professionnelle, le nombre des jeunes à former a été réduit de 10%, soit 980.000.

Un groupe d'experts qualifiés a été créé auprès du Ministère du Travail avec la double mission d'entreprendre des études visant à modifier la législation pour une réforme organique de tout le secteur de la formation professionnelle et de déterminer les critères d'une planification des interventions de formation professionnelle (en liaison avec les besoins probables en main-d'oeuvre spécialisée et qualifiée qui se feront sentir entre les années 1965 et 1969).

L'action prévue en matière de formation et de perfectionnement pendant ces cinq années coûterait au total 400 milliards de lires (dont 200 pour la formation des jeunes) afin de donner aux institutions extra-scolaires de formation professionnelle une plus grande portée.

En France, dans le cadre des travaux préparatoires au V^e Plan, des études ont été entreprises sur les perspectives d'emploi par professions et par niveaux de formation. Les résultats encore provisoires de ces travaux ont fait apparaître :

- la régression des métiers d'agriculteurs (diminution de 25% de 1962 à 1970) et de certains métiers indépendants (commerçants indépendants : diminution de 8% de 1962 à 1970, d'industriels : diminution de 37% de 1962 à 1970) compensée par l'accroissement des emplois salariés correspondants.
- la progression de certains types de métiers du secteur tertiaire : emplois de bureau (accroissement de 25% de 1962 à 1970), cadres moyens (accroissement de 39%), activités enseignantes (accroissement de 30%).

En outre, de ces travaux se dégage une tendance très nette à l'élévation de qualification de la population active et les progressions les plus importantes concernent des catégories de personnel qualifié et hautement qualifié : ouvriers qualifiés (accroissement de 14% alors que le groupe total

"ouvriers" ne s'accroîtra que de 9%), techniciens, agents techniques (accroissement de 56%), dessinateurs (60%), ingénieurs (31%), personnel de recherche (75%), etc...

Les besoins de recrutement ont été déduits de ces prévisions de l'emploi par professions et traduits en niveaux de formation pour permettre une comparaison avec l'apport du système de formation.

La confrontation entre les besoins de personnel qualifié et l'ensemble des ressources issues de l'appareil scolaire a permis de mettre en lumière, pour le long terme, c'est-à-dire la période 1962-1978, des déficits annuels moyens aux différents niveaux de formation. C'est ainsi qu'au niveau correspondant à celui d'ouvriers ou employés qualifiés (3 années d'études après le cycle d'observation) un déficit annuel de 98.700 personnes est apparu; au niveau du brevet de technicien ou des employés de maîtrise (5 années d'études après le cycle d'observation) un déficit de 41.900 personnes, et aux niveaux supérieurs (techniciens supérieurs, cadres, ingénieurs, etc...) un déficit de 36.600 personnes.

Ces travaux ont permis de mesurer l'effort de formation qui devra être réalisé par des voies non scolaires : formations dispensées dans les entreprises privées et publiques, apprentissage artisanal, formation professionnelle des adultes et promotion sociale.

L'analyse prospective en Belgique n'a pas encore abouti à une confrontation de la demande et de l'offre de main-d'oeuvre par niveau de qualification. Toutefois, certaines analyses prévisionnelles ont été entamées, notamment en ce qui concerne le nombre de diplômés de l'enseignement technique. Pour la formation secondaire technique et professionnelle, on prévoit que le nombre de diplômés atteindra le niveau de 53.000 pour 1965/66 et 63.000 pour l'année scolaire 1969/70, soit + 19%. Pour l'enseignement technique supérieur, le nombre de diplômés pourrait augmenter de quelque 5.100 en 1965/66 à 7.600 en 1969/70, soit un accroissement de près de 50%.

La formation universitaire verra également une progression importante; en effet, on prévoit que le nombre de diplômés délivrés en 1970 sera d'environ 7.500, ce qui représente une augmentation de près de 20% par rapport à 1964.

En ce qui concerne les Pays-Bas, très peu de données prévisionnelles sont disponibles. Sur le plan général de l'enseignement, il est toutefois prévu que les dépenses publiques, de l'ordre de 3,8 milliards de florins en 1965 (soit 5,7% du revenu national) atteindront 5,1 milliards de florins en 1970 et 7 milliards en 1975 (estimation à prix constants 1965), soit respectivement 6,3% et 7,5% du revenu national. On s'attend à ce que la poussée démographique, d'une part, et la démocratisation de l'enseignement, d'autre part, conduisent à une augmentation des effectifs de l'enseignement technique et surtout de l'enseignement supérieur qui atteindraient respectivement, au cours de la période 1965-1970, 200.000 et 80.000 environ.

En Allemagne, des études prospectives dans le domaine de l'enseignement ont été effectuées à la demande de la Conférence permanente des Ministres de la culture des Länder, par un groupe de travail chargé de déterminer les besoins et de prévoir l'évolution de la fréquentation scolaire de 1961 à 1970. Selon les évaluations obtenues, les effectifs des élèves des écoles professionnelles spécialisées (Berufsfachschulen) atteindraient 178.000 en 1970 (soit une augmentation de 39.500 ou de 29% par rapport à 1961), ceux des écoles spécialisées (Fachschulen) 140.100 (soit une augmentation de 21.600 ou 19%) et ceux des écoles d'ingénieurs 87.900 (soit une augmentation de 40.500 ou 85%). Il est toutefois douteux que l'on puisse se fier aux conditions d'établissement de cette étude prospective, ce qui entraîne que ses résultats ne peuvent pas servir de base valable pour les décisions en matière de politique d'enseignement.

Il n'existe pas de prévisions d'ensemble pour la formation professionnelle dans l'entreprise (apprentissage et formation sur le tas) mais l'on estime qu'en dépit de la tendance à une fréquentation accrue de l'enseignement scolaire, une diminution des moyens de formation professionnelle dans l'entreprise ne se produira pas en raison de l'accroissement du nombre des élèves devant quitter l'école.

Les décisions relatives à la construction d'établissements de formation professionnelle se fondent sur l'évaluation globale du nombre de places correspondant aux aspirations des jeunes et sur l'observation des besoins de l'économie.

Les réflexions à moyen et long terme sont apparues progressivement comme une base utile des décisions tant en matière d'enseignement général que de formation professionnelle.

Le 15 juillet 1965 a été décidée la création du "Conseil allemand de l'enseignement" (Deutscher Bildungsrat) qui doit ébaucher les plans relatifs aux besoins et au développement de l'enseignement allemand, plans qui répondent aux exigences culturelles, économiques et sociales, et qui tiennent compte des besoins futurs en main-d'oeuvre qualifiée. Cet organisme doit également faire des propositions en ce qui concerne la structure du système d'éducation, calculer les besoins financiers et émettre des recommandations en vue d'une programmation à long terme aux divers stades de l'enseignement.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral a créé une Commission interministérielle pour l'éducation et l'encouragement de la formation. Elle doit coordonner les travaux des services compétents dans des domaines tels que l'éducation, la formation et le perfectionnement professionnels ainsi que l'encouragement de la formation; elle doit en outre aider à préparer la coopération du gouvernement fédéral au sein du "Conseil de l'enseignement" et doit, si nécessaire, intervenir dans l'exécution des recommandations de ce dernier.

Conclusions

Sur la seule base de ces données encore trop partielles et hétérogènes et en l'absence notamment de documentation statistique concernant l'évolution du nombre des jeunes qui, par classes d'âge, ne reçoivent pas de formation professionnelle, il est très difficile d'apprécier la suffisance ou l'insuffisance des moyens actuels de formation dans les différents Etats membres. Tout au plus peut-on tenter de dégager quelques traits dominants pour certains pays.

C'est ainsi qu'en Allemagne, il est estimé que presque tous les jeunes qui en ont l'aptitude commencent un cycle de formation professionnelle. Il convient en effet de prendre en considération qu'il n'existe pratiquement plus de réserves de jeunes à former et qu'au contraire un grand

nombre de places d'apprentis offertes chaque année dans les entreprises restent inoccupées. C'est ainsi qu'en 1963/64, 545.000 élèves ont quitté l'école primaire et étaient disponibles pour une formation professionnelle, néanmoins 237.000 (soit 38%) postes d'apprentissage ou de spécialisation sont restés inoccupés. Le problème, en Allemagne, se place donc actuellement sur un autre plan, à savoir, d'une part, le recrutement d'une main-d'oeuvre étrangère qualifiée ou plus précisément la formation de migrants sans qualification et, d'autre part, un effort d'amélioration qualitative des établissements de formation, des structures, des moyens, des méthodes et des procédés de formation en vue d'accroître la mobilité professionnelle et d'adapter les différents niveaux de formation aux exigences de l'évolution technique, économique et sociale. Un certain nombre de mesures ont d'ailleurs déjà été prises dans ce sens concernant par exemple le remaniement des normes en vigueur à l'échelon fédéral pour la formation professionnelle et les examens, le renforcement de la surveillance et du contrôle exercé sur l'enseignement professionnel, etc...

En France, la progression constante au cours des dernières années du nombre des jeunes en formation s'explique notamment par l'augmentation des effectifs des classes scolarisables, l'accroissement du taux de scolarisation spontanée et les besoins croissants de l'économie en main-d'oeuvre qualifiée et hautement qualifiée. Cette conjoncture s'est traduite par une pénurie assez accentuée de places disponibles dans les établissements d'enseignement professionnel et technique. Les perspectives d'amélioration reposent sur la mise en place progressive de la réforme de l'enseignement et sur l'institution de paliers d'observation et d'orientation permettant de rationaliser les parts respectives des différentes catégories d'enseignement long et court. La prolongation de la scolarité obligatoire à 16 ans apportera également un élément capital quant au niveau général des connaissances de base et permettra peut-être une meilleure liaison entre l'école et le monde du travail par une préformation ou à tout le moins une initiation professionnelle. Un des problèmes mis en lumière par le V^o Plan concerne en effet la valorisation de l'activité des jeunes gens de 14 à 17 ans dont ceux qui ne possédaient pas de bagage professionnel représentaient chaque année le tiers d'une classe d'âge. D'autre part, les projections établies

pour la période 1962-1978 ont fait apparaître entre les besoins de recrutement et l'apport scolaire - en dépit de l'intensification des programmes d'équipement scolaire - des déficits importants aux niveaux notamment des techniciens, techniciens supérieurs et ingénieurs.

En Italie, il semble bien qu'en dépit des efforts importants des organismes tant officiels que privés, tous les jeunes ne bénéficient pas encore d'une formation de base suffisante et que le nombre des jeunes travailleurs qui ne reçoivent pas de formation professionnelle est encore assez élevé. Le Groupe spécial d'experts, créé auprès du Ministère du Travail et la Commission d'enquête, instituée auprès du Ministère de l'Instruction publique ont d'ailleurs relevé en ce domaine des besoins très importants. Cependant, la création de l'école publique complémentaire du premier cycle en 1963 a fourni les bases d'une amélioration efficace de l'éducation élémentaire et d'autre part, les perspectives de développement tant de l'enseignement technique scolaire que la formation professionnelle extra-scolaire, dégagées dans le cadre du premier programme économique devraient permettre, en tenant compte des efforts financiers qu'implique leur réalisation, un progrès important.

En ce qui concerne la Belgique, l'accroissement de la population en âge scolaire et l'augmentation spontanée des taux de scolarité au-delà de 15 ans auront comme conséquence de relever considérablement le niveau de qualification de l'ensemble de la main-d'oeuvre nouvelle. C'est ainsi qu'entre 1965 et 1970, on prévoit l'arrivée sur le marché du travail de près de 500.000 jeunes de 15 à 24 ans, parmi lesquels environ 250.000 auront obtenu un diplôme délivré par l'enseignement technique (secondaire ou supérieur) et environ 32.000 un diplôme universitaire.

A l'occasion de la prolongation de la scolarité obligatoire on prévoit une révision des programmes scolaires afin de mieux les adapter aux exigences d'une formation de base plus polyvalente.

A la lumière de cette analyse sommaire, il apparaît que, dans tous les Etats membres, le premier objectif devrait être de donner, en ce qui concerne l'enseignement technique et la formation professionnelle au niveau des

travailleurs qualifiés ou au niveau moyen, une formation polyvalente facilitant le changement d'activité et partant la mobilité professionnelle. Cette large formation de base devrait viser, à l'intérieur de certaines options professionnelles fondamentales, à l'acquisition des connaissances générales et techniques et au développement des aptitudes pratiques, avant la période finale de formation destinée à permettre l'insertion aisée et rapide dans la vie professionnelle. L'adaptation des programmes devrait en conséquence être centrée sur la détermination des connaissances générales et techniques correspondant aux divers niveaux de formation ainsi que des aptitudes pratiques communes à un ensemble de métiers ou de professions.

D'autre part, et tout en tenant compte de la diversité des structures de formation, des progrès devraient encore être accomplis, progrès particulièrement nécessaires dans certains Etats membres, en vue de mettre à la disposition des jeunes un réseau suffisant d'établissements ou de places de formation judicieusement implantés et convenablement équipés. Parallèlement, l'un des obstacles à l'efficacité de la formation professionnelle étant constitué par la pénurie de personnel enseignant, il conviendrait de développer les interventions dans le domaine de la formation et du perfectionnement de ce personnel. Enfin, des efforts particuliers seraient hautement souhaitables en faveur de la formation professionnelle féminine, en liaison notamment avec le développement accéléré des activités tertiaires et des besoins prévisibles de certaines catégories de personnel.

Toutes ces orientations entrent d'ailleurs dans le cadre de la politique commune prévue à l'article 128 du Traité de Rome, politique qui a conduit le Conseil le 2 avril 1963, à adopter les principes généraux pour sa mise en oeuvre. Faisant suite à cette décision du Conseil, deux programmes d'action en matière de politique commune de formation professionnelle en général et dans l'agriculture ont été adoptés le 5 mai 1965 par la Commission. Ces programmes prévoient des mesures à court, moyen et long terme, ces deux dernières catégories visant une adaptation progressive des structures, des programmes et des méthodes de la formation professionnelle aux nécessités imposées par l'évolution économique, technique et sociale et demandant une amélioration de la formation des personnels enseignants.

Lorsqu'on procédera, sur le plan communautaire, à l'étude et à la confrontation des politiques nationales de formation professionnelle, des réflexions approfondies et de longue portée - au besoin quantitatives - sur les besoins de formation à tous les niveaux, pourraient aider à orienter la politique à suivre. Les décisions à prendre en matière d'enseignement et de formation professionnelle des jeunes entrent incontestablement - étant donné la longueur des délais que demande leur réalisation - dans la catégorie des décisions dites "de longue portée" qu'il convient d'éclairer par des prévisions ou réflexions qui, sans être nécessairement détaillées, permettent néanmoins de cerner autant que possible les ordres de grandeur. C'est dans cette voie qu'au plan communautaire des travaux devraient être engagés afin de permettre une comparaison entre le débit des moyens de formation et les besoins futurs en travailleurs qualifiés, techniciens et cadres.

C'est dans cette optique très générale qu'il y aurait lieu d'étudier également, compte tenu de la diversité des structures nationales de formation, les moyens d'élever et d'harmoniser la durée et le niveau de l'enseignement scolaire obligatoire et d'élargir, en le diversifiant, l'enseignement secondaire, de manière à dispenser aux jeunes, avant le choix d'une voie déterminée, une large éducation générale, élémentaire et moyenne. A cet égard, la prolongation de la scolarité obligatoire devrait offrir la possibilité d'une meilleure liaison entre les connaissances scolaires générales et la vie professionnelle en accordant une place adéquate aux activités de préformation ou d'initiation professionnelle.

Une attention particulière devrait aussi être accordée à l'enseignement supérieur, notamment universitaire, dont le développement prévisible doit répondre à la fois au processus de démocratisation de l'enseignement et à l'élévation générale du niveau des connaissances nécessaires à la vie moderne, en tenant compte plus particulièrement, dans la perspective du progrès technique et de l'automatisation, des besoins accrus en techniciens supérieurs, ingénieurs et cadres, y compris les cadres administratifs, personnel enseignant et personnel de recherche scientifique et technique.

Il n'apparaît pas, en conclusion, exagéré de dire que la formation des hommes conditionne le développement économique et social et devrait constituer, plus encore que par le passé, l'une des préoccupations essentielles des Gouvernements nationaux et des instances communautaires. En dehors même de son objectif économique qui vise à garantir l'équilibre structurel de l'emploi, la politique de formation a en effet pour finalité principale la satisfaction des aspirations individuelles et l'épanouissement des qualités professionnelles et humaines, facteur fondamental de progrès social.

II. Orientation professionnelle des jeunes

Dans la recherche d'un meilleur ajustement à moyen et long terme des ressources de main-d'oeuvre aux besoins de l'économie, les Gouvernements des Etats membres ont été amenés à porter un plus grand intérêt à l'orientation professionnelle des jeunes dont l'objectif essentiel reste toutefois de répondre aux besoins de l'individu d'exercer une activité conforme à ses goûts et à ses capacités, objectif d'ordre éducatif et social.

En dépit des progrès accomplis au cours des récentes années, il importait de se demander si les moyens d'orientation des jeunes sont actuellement suffisamment développés par rapport aux besoins révélés par l'expérience et les perspectives d'évolution.

L'orientation professionnelle des jeunes est un domaine encore assez hétérogène à l'intérieur de la Communauté en ce qui concerne notamment l'importance respective de l'orientation scolaire et de l'orientation "professionnelle" proprement dite, et du rôle corrélatif joué par les pouvoirs publics et les organismes privés assurant des responsabilités en matière d'éducation ou d'emploi et de placement.

L'évolution récente et la situation actuelle dans les six pays

L'orientation professionnelle des jeunes occupe une place importante dans la politique d'emploi de la R.F. d'Allemagne où le réseau des centres d'orientation est incorporé dans celui des services de main-d'oeuvre et dépend de l'Institut fédéral du placement et de l'assurance-chômage. Grâce à cette

structure unitaire, la collaboration entre les services intéressés se trouve considérablement facilitée et l'on peut considérer que les jeunes disposent d'une orientation professionnelle suffisante pour les aider dans le choix d'une profession.

En fait, plus des 4/5 des jeunes garçons (84,1%) et des jeunes filles (82,8%) quittant l'ensemble des établissements scolaires sont conseillés individuellement, les pourcentages étant toutefois plus élevés au niveau de l'enseignement primaire (87,4% pour les jeunes garçons et 85,4% pour les jeunes filles) qu'au niveau du baccalauréat (65,9% pour les jeunes garçons et 68% pour les jeunes filles). Le nombre des jeunes recevant en fin de scolarité des conseils d'orientation est passé de 795.000 en 1950 à 504.000 en 1960 et à 604.000 en 1964, variations qui s'expliquent surtout par l'évolution démographique.

La répartition par groupes d'âge fait apparaître que la grande majorité des cas se situe entre 15 et 18 ans. Parmi les jeunes qui n'ont pas recours aux services de l'orientation, il faut tenir compte de ceux qui ont déjà fait leur choix, de ceux qui entrent "traditionnellement" dans l'entreprise familiale et des bacheliers qui remettent leur option professionnelle à plus tard.

Une certaine transformation de la mission d'orientation professionnelle, consécutive notamment à l'évolution de la technique et aux changements structurels, est à noter au cours des années récentes, les jeunes sortant de l'école préférant de plus en plus l'apprentissage d'une profession à l'entrée directe dans la vie active. C'est ainsi qu'en 1963/64, sur 313.000 jeunes garçons "orientés", 211.000 (soit 67,3%) ont choisi l'apprentissage et pour les jeunes filles, 136.000 sur 291.000 (soit 46,9%). En 1950/51, ces pourcentages n'étaient respectivement que de 51,5% et 20,8%.

Outre les conseils individuels qui constituent l'orientation professionnelle proprement dite, les activités des services d'orientation comportent également des conférences d'information et des expositions sur les professions. En 1963/64, 33.499 conférences ont ainsi été faites dans les écoles, 5.108 réunions de parents d'élèves ont été organisées et 25 expositions ayant reçu 392.400 visiteurs ont été réalisées.

En France, l'orientation des jeunes n'a pas été conçue comme une oeuvre de placement dépendant du Ministère des Affaires Sociales mais comme une oeuvre d'éducation dépendant du Ministère de l'Éducation nationale.

En 1954, fonctionnaient 96 centres publics d'orientation professionnelle proprement dite et 84 sections ou annexes et, en 1964, 214 centres proprement dits et 84 sections ou annexes.

Une trentaine de centres privés existent également. Ils proviennent d'initiatives diverses : Caisses d'allocations familiales, chemins de fer, associations ou groupements professionnels, etc...

Jusqu'à une date relativement récente, l'activité des centres d'orientation portait essentiellement sur l'entrée dans la vie professionnelle des enfants issus de l'enseignement du 1er degré et de l'enseignement technique, la grande majorité des enfants de l'enseignement secondaire échappant à l'orientation professionnelle.

En dépit du fait que le nombre des examens d'orientation effectués par les centres est passé de 531.000 en 1959/60 à 779.000 en 1962/63, il semble - en notant que ces examens interviennent en grande majorité à différents stades de la scolarité générale - qu'une fraction relativement importante des jeunes accédant à la vie professionnelle ne bénéficie pas encore d'un conseil d'orientation professionnelle à proprement parler.

L'orientation professionnelle, en France, étant intimement liée à l'orientation scolaire, de grands espoirs sont mis dans la réforme de l'enseignement qui comprend notamment l'institution de paliers d'orientation, permettant l'observation et une meilleure utilisation des aptitudes des élèves :

- un "cycle d'observation" ouvert après le cycle élémentaire et orientant les élèves vers l'enseignement terminal de la scolarité obligatoire, l'enseignement technique court ou long et l'enseignement général court ou long;
- un autre palier d'orientation au niveau moyen (classe de 3ème de l'enseignement du second degré);
- un 3ème palier au niveau du baccalauréat.

L'orientation tend ainsi à devenir un processus plus long comportant une première phase échelonnée durant la période scolaire et une phase terminale visant l'orientation professionnelle proprement dite.

En Italie, dans le domaine scolaire technique, 43 centres d'orientation scolaire et professionnelle sont actuellement en service. Ils sont rattachés aux Consortiiums provinciaux pour l'instruction technique. Ces centres n'offrent pas leurs services à toute la population d'âge scolaire mais s'occupent uniquement d'élèves ayant des problèmes particuliers relatifs au choix de l'école ou présentant des troubles de la personnalité.

Certains centres ou groupes de conseillers médico-psychologiques rattachés au Ministère de l'Instruction publique travaillent également dans quelques localités dans le but notamment de rendre les enseignants et les parents plus attentifs au choix scolaire et professionnel des jeunes. Le problème de leur coordination et de leur généralisation, en vue de la mise en place d'une véritable "orientation scolaire" est actuellement à l'étude au Ministère de l'Instruction publique bien que l'opinion ne soit pas encore entièrement favorable à ce genre d'activité.

L'effort le plus sensible, dans le domaine de l'orientation professionnelle, est celui qui a été accompli par le Ministère du Travail qui a recours essentiellement aux Centres de psychologie du travail ainsi qu'aux services régionaux de l'emploi (Offices du travail et bureaux de placement) et aux organismes divers chargés de dispenser les cours de formation professionnelle.

Il existe actuellement 43 Centres de psychologie du travail, situés dans les chefs-lieux de province et dépendant de l'Office national pour la prévention des accidents (E.N.P.I. : Ente Nazionale Prevenzione Infortuni). C'est, en effet, cet Office, organisme de droit public, qui assure l'orientation professionnelle des apprentis et des jeunes travailleurs qui fréquentent les cours de formation professionnelle financés par le Ministère du Travail.

Le nombre des jeunes apprentis examinés par ces centres est passé de 45.000 environ en 1958/59 à 121.000 en 1964/65 (non compris, pour cette dernière année les 39.900 jeunes travailleurs ayant bénéficié de conseils d'orientation professionnelle).

Si l'accroissement est incontestable, les résultats restent cependant modestes comme il apparaît en rapprochant ce chiffre de 121.000 apprentis examinés au nombre total des apprentis qui atteignait 794.000 environ en 1964.

On conçoit donc que le Gouvernement envisage d'intensifier les moyens d'action en ce domaine par l'extension des centres, la formation du personnel spécialisé, la coordination des structures d'orientation et l'accroissement des possibilités financières.

La mission d'orientation professionnelle des jeunes est confiée légalement en Belgique au Ministère de l'Education nationale, qui a organisé à cet effet 62 Centres d'Etat et 126 cabinets de consultation, répartis sur l'ensemble du pays de manière à desservir aussi bien les régions rurales que les villes. Il subventionne en outre 22 services organisés par les provinces, 7 organisés par les Pouvoirs communaux et 74 services libres organisés par les institutions d'enseignement ou les institutions sociales catholiques. Plutôt qu'une orientation directe vers un métier, ces consultations aboutissent à un avis sur les études à poursuivre en vue d'atteindre une qualification professionnelle déterminée. Il s'agit donc plus précisément d'orientation scolaire que d'orientation professionnelle proprement dite.

Il faut signaler également que, dès que les jeunes font appel à l'intervention de l'Office National de l'Emploi (ONEM) pour leur placement dans l'industrie, ils sont pris en charge par les bureaux régionaux de cet Office dont une section, section "Tutelle de la jeunesse" a pour mission particulière de guider les jeunes dans le choix des emplois vacants. Ces services de la tutelle professionnelle de la jeunesse peuvent faire appel à 7 Centres médico-psychotechniques, répartis dans l'ensemble du pays, pour l'obtention d'un avis technique d'orientation, soit en vue de leur placement, soit en vue d'un complément de formation. Ces centres veulent établir ainsi un chaînon entre l'orientation scolaire et la sélection professionnelle de la main-d'oeuvre au sein de l'entreprise.

Les examens d'orientation scolaire effectués par les Centres, les Services et les Offices ont vu leur nombre très sensiblement augmenter, passant d'environ 300.000 en 1961/62 à 540.000 en 1963/64 et à 691.000 en 1964/65.

L'appréciation de ces chiffres est malaisée. Il faut, en effet, tenir compte du fait que ces examens d'orientation interviennent à différents niveaux de l'enseignement : à la fin de l'enseignement primaire, du cycle inférieur de l'enseignement secondaire et même du cycle supérieur secondaire.

Il convient surtout de souligner que la méthodologie belge de l'orientation en fait une fonction continue de telle manière que l'enfant est appelé à bénéficier d'un avis chaque fois qu'une option se présente. C'est ainsi qu'en 1963/64, ces avis ont intéressé les écoles primaires de 1.340 localités et 814 établissements de l'enseignement secondaire.

Le nombre de prestations d'orientation de la section "Tutelle de la jeunesse" de l'Office National de l'Emploi s'est élevé en 1965 à 22.000. Ce service est chargé en fait d'un triple rôle : information sur les conditions générales d'accès à toutes les professions, placement des jeunes demandeurs d'emplois et assistance pendant les premières années de la vie professionnelle. En fait, la grande majorité des jeunes prend directement un emploi sans passer par les bureaux régionaux de placement et sans éprouver le besoin de consulter un bureau de consultation professionnelle. En 1964, le Service de tutelle de la Jeunesse n'a dirigé que 267 jeunes gens vers un organisme d'orientation.

Dans l'ensemble, et cela sans pouvoir établir la proportion exacte, on peut évaluer à environ un tiers d'une promotion annuelle le nombre d'enfants qui n'ont pas bénéficié d'un avis d'orientation ou qui ont refusé d'y recourir lorsqu'on leur en a offert la possibilité.

Pour juger de l'effort accompli en matière d'orientation professionnelle, il faudrait pouvoir disposer d'une évaluation de la demande de l'industrie et des services dans sa dimension qualitative. Les travaux en cette matière n'ont fait que débiter et on n'est pas encore parvenu à des résultats convaincants. Il est par conséquent relativement difficile aux conseillers de satisfaire à l'obligation légale d'informer les jeunes sur les perspectives de débouchés. La politique générale de tous les services d'orientation vise ainsi à exploiter au maximum les capacités de la jeunesse en les poussant au degré le plus élevé des qualifications dans l'une ou l'autre branche d'activité.

Aux Pays-Bas, un réseau de Bureaux d'orientation professionnelle, publics et privés, permet de renseigner les adolescents sur les professions existantes et sur les possibilités d'emploi dans chacune d'elles.

Les bureaux publics sont rattachés aux bureaux régionaux du travail, au nombre de 86. On compte, en outre, 12 autres bureaux publics et 39 bureaux privés (19 catholiques, 13 protestants, 7 non confessionnels).

Les activités d'orientation se présentent sous une double forme : l'orientation professionnelle proprement dite, c'est-à-dire les conseils donnés individuellement pour le choix d'une profession, d'une école ou d'études, et l'information professionnelle, le plus souvent collective - pour une classe entière d'élèves par exemple - sur les professions et les possibilités de formation.

Il ressort d'une enquête effectuée pour l'année 1961, que 20% en moyenne des jeunes gens ayant quitté l'école primaire ont bénéficié de conseils d'orientation professionnelle. Pour les jeunes filles, le pourcentage n'atteignait que 11%.

Au Luxembourg, l'orientation professionnelle dépend, par l'intermédiaire de l'Office National du Travail, du Ministère du Travail. La mission des centres d'orientation professionnelle consiste à conseiller aux jeunes gens une profession conforme à leur goût, à leurs intérêts et à leurs aptitudes et qui, en même temps, est susceptible de leur procurer une entière satisfaction quant à leur avenir, tout en répondant aux besoins professionnels de la collectivité.

Dans le cadre de cette mission, il appartient à l'orientation professionnelle d'examiner, quant à leurs aptitudes, et de placer en apprentissage les candidats à une formation professionnelle qualifiée de l'industrie, de l'artisanat et du commerce.

A ces fins, les services d'orientation professionnelle doivent connaître les divers métiers, professions et carrières professionnelles, leur technique, leur apprentissage, leur système de formation ou d'enseignement, les niveaux d'efficience exigible pour chacun d'eux; avoir une vue aussi exacte que possible de la situation du marché de l'emploi, des débouchés et des perspectives d'avenir dans les diverses professions; procéder à la diffusion d'une information professionnelle aussi large que possible, ayant pour objet d'influencer judicieusement le choix professionnel; être à même, à l'aide des moyens classiques - interview et examen d'aptitudes - de se faire

une idée valable de la personnalité du consultant, de ses goûts, intérêts, talents ou insuffisances, en vue d'une orientation scolaire et professionnelle efficace et utile; collaborer étroitement avec toutes les instances publiques et privées qui ont pour tâche l'éducation et la formation des jeunes, notamment les écoles, l'enseignement professionnel et technique, les chambres professionnelles et les employeurs; se tenir régulièrement au courant des progrès de l'orientation scolaire et professionnelle et de l'évolution de la psychologie appliquée, par le dépouillement d'une vaste documentation et par des relations fructueuses avec les centres d'orientation et des spécialistes de l'étranger.

Le nombre des personnes ayant recours chaque année aux services de l'orientation professionnelle varie entre 2.300 et 2.500.

Conclusions

Bien que les activités d'orientation professionnelle des jeunes aient marqué récemment de notables progrès, ces activités ne couvrent encore que partiellement, dans la plupart des pays membres, les besoins réels d'orientation. Il importe donc que la fonction d'information et d'orientation professionnelles puisse être notablement développée au cours des prochaines années.

La première ligne d'action doit tendre vers une meilleure information générale sur les perspectives de l'emploi dans les diverses professions, cette information, indispensable aux services mêmes d'orientation, devant faire l'objet par ailleurs de la diffusion la plus large possible. Il importe, en effet, de donner aux parents et à l'opinion publique en général les moyens de juger des meilleures perspectives professionnelles des jeunes et de vaincre ainsi la réserve, voire la méfiance, qui, dans certains pays, a constitué le frein essentiel au développement des activités d'orientation. S'il convient de "peser" ainsi sur l'attitude et la décision des familles, il reste cependant que la liberté de choix doit rester entière.

En ce qui concerne l'organisation et la structure des services chargés de l'orientation professionnelle, de gros efforts doivent encore être faits dans la plupart des États membres (à l'exception de la R.F. d'Allemagne) pour

accroître le nombre ou l'équipement des centres ou des bureaux d'orientation au profit notamment des régions rurales et pour toucher l'ensemble des jeunes susceptibles d'en tirer profit. Cette extension pose naturellement le problème du financement adéquat des moyens à mettre en oeuvre, en ce qui concerne tout particulièrement le personnel spécialisé.

D'autre part, dans la perspective d'un éloignement de plus en plus grand entre les premières options scolaires et l'entrée dans la vie professionnelle, un processus plus complet et continu d'orientation devrait se substituer à l'orientation jusqu'ici trop souvent unique se faisant à l'issue de la scolarité primaire.

Il conviendrait enfin d'assurer une liaison très étroite entre les centres d'orientation, d'une part, et, d'autre part, les organismes de prévision économique, lorsqu'ils existent, les écoles d'enseignement technique et de formation professionnelle, les services chargés de l'emploi et du placement et les milieux professionnels intéressés (organisations professionnelles et syndicales). Dans le même ordre d'idées, il importe également d'assurer une coordination des activités d'orientation exercées par les divers centres ou services existant dans chaque pays.

Enfin, en ce qui concerne l'aspect communautaire du problème, une coopération a déjà été instaurée à l'initiative de la Commission en matière d'orientation professionnelle et de placement des travailleurs entre les administrations intéressées des Etats membres et un programme de recherches d'intérêt commun a été mis sur pied. Un projet de recommandation, dont les orientations essentielles correspondent aux lignes d'actions dégagées ci-dessus, a été soumis, pour avis, aux instances communautaires intéressées.

III. Formation et perfectionnement professionnels des adultes

Si, dans la perspective du long terme, les actions visant à développer et à orienter l'enseignement général et la formation professionnelle des jeunes constituent la véritable solution aux problèmes d'adaptation qualitative de la main-d'oeuvre aux besoins de l'économie, il n'en reste pas

moins que la correction à court et moyen terme de certains déséquilibres d'emploi devra continuer à être assurée par la formation et le perfectionnement des travailleurs adultes. Cette dernière formation, initialement conçue dans tous les pays pour permettre la rééducation des travailleurs en chômage s'est trouvée progressivement étendue aux travailleurs menacés de chômage par suite de l'évolution économique sectorielle et du progrès technique et technologique. Une dernière phase d'élargissement a consisté à mettre à la disposition de tous les travailleurs adultes intéressés des moyens continus de perfectionnement professionnel s'intégrant, dans certains pays, dans le cadre d'une politique de promotion sociale.

L'évolution récente et la situation actuelle dans les pays membres

Les centres publics ou privés de rééducation professionnelle des adultes existant en Allemagne ont généralement par le passé, abstraction faite de quelques goulots d'étranglement occasionnels, réussi à opérer les réadaptations proposées par l'Institut fédéral du placement et de l'assurance-chômage, ainsi que par les organismes de sécurité sociale, les services d'assistance et autres organismes publics. Toutefois, l'utilité de ces institutions ne peut qu'être assez limitée en ce qui concerne le perfectionnement des ouvriers qualifiés adultes. Pour autant que des travailleurs adultes recherchent encore une formation spécialisée complète, ils peuvent, comme les jeunes travailleurs, soit opter pour la formation dans les entreprises en liaison avec les écoles professionnelles, soit s'orienter vers les écoles spécialisées. A cet égard, les entreprises ont intensifié, au cours des dernières années, les efforts de formation et de perfectionnement de leurs travailleurs dans le sens des principes en vigueur dans le système économique de la République fédérale.

En 1964, l'Institut fédéral du placement et de l'assurance-chômage a dépensé 917.000 DM sous forme de subsides (dont 320.000 provenant des crédits budgétaires du Bund) au profit de 3.334 personnes (dont 1.975 femmes) qui cherchaient un emploi et dont le placement devait être facilité par une réadaptation professionnelle.

D'autre part, les besoins croissants en cadres moyens et la nécessité d'une adaptation des connaissances professionnelles à l'évolution technique ont suscité des efforts plus importants vers un élargissement des ins-

titutions de perfectionnement professionnel et un accroissement de leur efficacité. En fait, ce sont les entreprises elles-mêmes et les organisations de l'économie qui se chargent de la plus grosse part du perfectionnement professionnel et assument l'essentiel des dépenses. Les mesures prises dans ce domaine par les pouvoirs publics (Etat fédéral et Länder) sont destinées à encourager les efforts entrepris par l'économie privée elle-même.

Dans le cadre de ses programmes d'encouragement relatifs à l'artisanat, au commerce, au secteur hôtelier et à l'agriculture, au développement régional et à la productivité ainsi qu'au perfectionnement professionnel des classes moyennes de salariés, le Gouvernement fédéral a consacré en tout depuis 1950, plus de 160 millions de DM pour la création et le développement des établissements de formation et de perfectionnement professionnels soutenus par l'économie.

Le programme d'encouragement au perfectionnement professionnel comprend deux parties : le programme d'encouragement institutionnel et le programme d'encouragement individuel. Dans le cadre du premier de ces programmes, des aides sous forme de prêts et de subventions, sont octroyées à des organismes responsables de centres et d'établissements de perfectionnement inter-entreprises. De 1959 à 1965, 16 millions de DM environ ont été versés pour la construction, l'équipement et les frais de gestion de tels centres. Dans le cadre du second programme, dont l'exécution a commencé en 1962, des subsides sont accordés à des travailleurs désirant suivre des cours de perfectionnement en vue d'accéder à un niveau professionnel moyen ou supérieur. Ces aides couvrent la subsistance du travailleur et de sa famille, les frais d'assurance-maladie, les frais de scolarité ainsi qu'éventuellement les frais de déplacement. Jusqu'au 31 décembre 1965, 100 millions de DM ont été versés à cet effet pour 50.000 candidats environ.

La loi du 22 avril 1965 relative à la création et la gestion d'un fonds spécial pour le développement de la productivité dans l'économie (Leistungsförderungsgesetz) a encore considérablement élargi les possibilités d'encouragement du perfectionnement professionnel. Une part supplémentaire de 50 millions par an de DM provenant du fonds de 560 millions de DM constitué par le Bund en vertu de cette loi sera affectée dans l'avenir au perfectionnement professionnel, tant institutionnel qu'individuel, montant qui

reviendra aux organismes responsables des centres de perfectionnement et dans une moindre mesure aussi, aux candidats eux-mêmes.

En 1964, dans l'artisanat, 190.000 ouvriers qualifiés ont pris part à 8.000 cours de perfectionnement et, dans le commerce de détail, 280.000 travailleurs qualifiés à 7.000 cours environ. On peut admettre que, pour les autres branches d'activité, le recours aux possibilités de perfectionnement professionnel est du même ordre.

Ces interventions de l'Etat fédéral complètent celles des Länder, des communes, des associations intercommunales et des institutions et collectivités de droit public. Le volume total des dépenses pour les programmes d'encouragement des Länder devrait correspondre au volume des dépenses du gouvernement fédéral.

En France, la formation professionnelle accélérée des travailleurs adultes (F.P.A.), créée en 1936, s'était vu fixer par le Ministère du Travail la mission de donner une qualification aux chômeurs afin de faciliter leur réemploi. Cette tâche a progressivement évolué vers une adaptation permanente et une réorientation des travailleurs et la F.P.A. constitue aujourd'hui un élément important de promotion du travail et de promotion sociale.

Le dispositif de la F.P.A. comporte deux sortes de centres, d'une part, les centres gérés par un organisme tripartite, l'A.F.P.A. (Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes) dont le financement, tant du point de vue des investissements que du fonctionnement, est assuré par le Ministère des Affaires Sociales, d'autre part, les centres qui fonctionnent auprès d'entreprises ou de groupements professionnels et reçoivent simplement une aide technique ou financière du Ministère des Affaires Sociales. Chacun de ces centres comporte un nombre variable de "sections de formation" et c'est le dénombrement de ces sections et non des centres qui permet de se faire une idée exacte de la structure et de l'évolution de la F.P.A.

Les stages de formation sont destinés à donner une qualification dans les spécialités du bâtiment, des métaux et des industries diverses (chimie, matières plastiques, habillement, construction électrique). Des enseignements, de création plus récente, assurent la formation ou le perfectionnement de travailleurs hautement qualifiés, d'agents de maîtrise et de techni-

ciens. Il faut noter que les adolescents de moins de 20 ans constituent une fraction importante des effectifs de stagiaires.

Le nombre des sections de formation est passé de 1.427 en 1961 (1.141 gérés par l'A.F.P.A. et 286 autres sections) à 1.814 en 1964 (1.376 et 438). Les stagiaires formés ont vu leurs effectifs augmenter très sensiblement: 26.266 en 1962 et 32.678 en 1964.

Le rapport général sur le V° Plan a marqué l'importance du dispositif de la F.P.A., considéré comme une pièce maîtresse parmi les mécanismes d'intervention sur le marché du travail. Aussi a-t-on prévu l'extension de ses moyens d'action pour tenir compte de l'importance des besoins en personnel qualifié qui ne seront pas couverts par le débit de l'appareil scolaire.

La capacité de formation permanente des centres se trouverait portée à 74.500 stagiaires environ en 1970 après la création de 660 sections nouvelles pour l'A.F.P.A. (venant s'ajouter aux 1.900 sections prévues pour la fin de l'année 1965) et 230 sections pour les autres centres. Le coût de l'ensemble du programme de développement et de modernisation a été évalué à 625 millions de Fr pour la période d'exécution du Plan.

Il faut enfin noter que les interventions en matière de formation et de perfectionnement professionnels en France se sont trouvées renforcées et élargies par la loi du 31 juillet 1959 sur la promotion sociale qui prévoit :

- une formation professionnelle du 1er degré (travailleurs spécialisés ou qualifiés) et du 2ème degré (agents techniques, techniciens, etc...)
- ainsi qu'une promotion supérieure du travail (techniciens supérieurs, ingénieurs, chercheurs, cadres supérieurs).

La participation aux différents cours permettant d'accéder à cette promotion ouvre droit à une indemnité de perte de salaire.

Si la formation du 1er et du 2ème degrés recouvre essentiellement les activités de la F.P.A., la promotion supérieure du travail concerne les instituts d'Université, les centres associés au Conservatoire National des Arts et Métiers, des centres d'entreprise ou inter-entreprises, les centres créés par les organisations professionnelles et les écoles techniques privées, etc...

La formation professionnelle des adultes, en Italie, a d'abord revêtu la forme de cours spéciaux, essentiellement pratiques, d'une durée maximum de 8 mois et visant à la formation ou à la rééducation professionnelle des chômeurs. Le nombre des cours organisés ainsi que celui des stagiaires a marqué une nette tendance à la diminution :

- en 1958/59 : 2.151 cours pour 47.531 stagiaires
- en 1960/61 : 1.089 cours pour 29.300 stagiaires
- en 1963/64 : 311 cours pour 5.761 stagiaires.

Le montant du financement a bien entendu diminué corrélativement : 4.500 millions de lires pour 1958/59, 2.700 millions pour 1960/61 et 1.160 millions pour 1963/64.

Mais parallèlement, dans la perspective d'un perfectionnement professionnel ouvert plus largement, les adultes ont bénéficié en nombre croissant des cours de promotion et de perfectionnement organisés dans les centres de formation financés par le Ministère du Travail. Les cours de promotion, sous forme essentiellement de cours du soir et d'une durée ne dépassant pas un an, sont destinés aux travailleurs occupés désirant changer d'emploi ou améliorer leur travail. Ils ont été suivis en 1961/62 par 19.720 personnes et en 1964/65 par 23.680. Les cours de haute spécialisation, d'une durée d'un an, ouverts initialement aux jeunes sans emploi titulaires du brevet moyen inférieur ou supérieur, ont été transformés à partir de l'exercice 1962/63 en cours de perfectionnement visant à spécialiser les travailleurs qui possèdent déjà une qualification dans un travail ou un emploi. Ces cours ont été suivis en 1961/62 par 627 personnes, en 1962/63 par 1.988 et en 1964/65 par 3.662.

Il faut aussi noter l'action des entreprises industrielles en matière de formation et surtout de perfectionnement. Parmi les réalisations méritent une mention spéciale celles qui ont été prises par quelques grandes et moyennes entreprises qui ont estimé devoir assurer directement, en rapport avec leurs besoins, la préparation et le perfectionnement professionnels de leur personnel de maîtrise dans de véritables écoles d'entreprises ou inter-entreprises ou en créant des cours, de durée variable.

Enfin, dans le cadre du programme de formation pour la période 1965/69 dont le montant global atteint 400 milliards de liras, 90 milliards sont prévus pour des actions diverses intéressant la rééducation et le perfectionnement professionnels ainsi que la promotion à l'intérieur de l'entreprise.

La même tendance d'évolution se retrouve en Belgique où les centres de réadaptation, de caractère temporaire et initialement réservés aux chômeurs, ont été transformés en 1961 en centres de formation professionnelle accélérée des travailleurs adultes. A ces centres publics gérés par l'Office National de l'Emploi se sont ajoutés des cours ou des centres organisés au sein des entreprises sous le contrôle du Ministère de l'Emploi et du Travail.

Alors qu'en 1960 existaient 70 centres de réadaptation des chômeurs, la Belgique comptait à la fin de l'année 1964, 220 centres ou sections de formation des adultes répartis comme suit : 196 centres de l'Office National de l'Emploi gérés avec ses moyens propres, 10 centres créés par l'Office National de l'Emploi avec la collaboration d'entreprises ou d'associations et 14 centres agréés créés par des entreprises. Le nombre des stagiaires est passé de 1.450 en 1961 à 2.815 en 1963.

D'autre part, il faut considérer que l'enseignement technique et professionnel à temps réduit - sous forme notamment de cours du soir - constitue un facteur important de formation et de perfectionnement professionnels des travailleurs adultes. C'est ainsi que, pour l'année scolaire 1958/59 par exemple, sur 121.430 élèves suivant l'enseignement technique à temps réduit, 46.660 avaient plus de 21 ans (dont près de la moitié plus de 25 ans). Au cours de l'année scolaire 1962/63, le nombre de personnes inscrites s'élevait à près de 145.000, dont 53.700 avaient plus de 21 ans (le nombre de personnes de 25 ans et plus était de 30.400, soit près de 60%). Ce type de formation a donc connu un accroissement de près de 20% entre 1958/59 et 1962/63.

Enfin, dans le cadre de la loi du 1er juillet 1963 tendant à favoriser la promotion sociale, les travailleurs de 16 à 26 ans sont autorisés à demander des congés spéciaux dits "culturels" pour suivre des cours de formation intellectuelle, morale ou sociale. Ces jeunes peuvent percevoir une indemnité journalière compensatrice de perte de salaire. En 1963, une somme de 237.925 Fr.B. a été ainsi octroyée et en 1964, 771.350 Fr.B. ont été répartis entre 2.937 bénéficiaires. De plus, les travailleurs ayant terminé avec succès un cycle complet

de cours du soir ou du dimanche peuvent prétendre à une indemnité de promotion sociale. En 1964, 6.877 travailleurs ont touché une telle indemnité - variant entre 750 et 3.750 Fr.B. - et les dépenses engagées se sont élevées à 14.172.000 Fr.B.

Aux Pays-Bas, les centres de formation professionnelle des adultes ont pour but premier de former et de rééduquer les chômeurs. Les intéressés perçoivent une indemnité pour leur permettre d'assurer leur subsistance et celle de leur famille. Cette formation dans les Centres a été ouverte également aux travailleurs non qualifiés pourvus d'un emploi qui désirent obtenir une qualification. L'employeur continue à verser le salaire au stagiaire et l'Etat supporte les frais de formation. Ce type de formation qui n'est suivi que par des hommes et qui porte essentiellement sur les professions du bâtiment et de la métallurgie est en voie de développement. Le nombre des centres s'élève actuellement à 24 et le nombre total des participants est passé de 1.575 au 31/12/61 à 1.968 au 31/12/62, 2.352 au 31/12/63 et 2.684 (dont 1.630 dans le bâtiment et 1.054 dans la métallurgie) au 31/12/64.

Au Luxembourg, le Ministère de l'Education Nationale organise des cours du soir dans le cadre des Etudes secondaires dirigées pour Adultes. Ces cours permettent à des personnes de tous âges qui travaillent de se préparer aux examens officiels de l'enseignement secondaire. De son côté, l'Ecole Supérieure du Travail, dépendant du Ministère du Travail, donne des cours théoriques sur la législation sociale, le droit public, le droit du travail, la médecine du travail, l'économie et l'orientation à des personnes de tous âges qui travaillent déjà. Enfin, de nombreux cours d'initiation et de perfectionnement pour les professions de l'artisanat, du commerce, de l'industrie et de l'hôtellerie sont organisés soit par les pouvoirs publics (Gouvernement et communes), soit par des organismes privés, comme les chambres professionnelles (Chambre du Commerce et de l'Industrie; Chambre des Métiers) et par des entreprises industrielles.

Conclusions

La formation professionnelle des travailleurs adultes, au niveau de l'ouvrier spécialisé et qualifié notamment, doit incontestablement être encore développée dans tous les Etats membres pour permettre de faire face, dans le

court et le moyen terme, à certains déséquilibres qualitatifs. Ces méthodes de formation rapide, en dépit des inconvénients qu'elles présentent par rapport aux méthodes normales, ont fait la preuve de leur efficacité au regard notamment des problèmes de reconversion d'entreprises et de réadaptation de la main-d'oeuvre posés dans certaines régions et certaines branches d'activité. Un effort particulier devrait notamment être consenti en faveur des secteurs où une réduction rapide de l'emploi se manifeste comme l'agriculture (1) et également en faveur des femmes qui ont jusqu'ici fort peu bénéficié de ce type de formation accélérée, alors que cette formation est, entre autres, parfaitement adaptée aux femmes qui reprennent le travail après une période plus ou moins longue d'inactivité.

Mais ce concept initial de formation accélérée des adultes doit être élargi, en fonction d'objectifs tant économiques que sociaux, jusqu'au perfectionnement professionnel continu et à la promotion sociale. Il s'agit en effet de faciliter l'adaptation inévitable des connaissances professionnelles à l'évolution technique et technologique. C'est pourquoi des efforts importants sont nécessaires, notamment au niveau des techniciens et des cadres moyens, pour permettre à tous les travailleurs qui le désirent et qui en ont les aptitudes, de suivre des cours de perfectionnement et de promotion. Une telle action ne peut donner de résultats appréciables que si des facilités matérielles suffisantes sont mises à la disposition des candidats : prise en charge du salaire par l'employeur ou l'Etat, ou les deux conjointement et gratuité des frais de formation. La mise en oeuvre d'une politique efficace de perfectionnement professionnel et de promotion sociale permettrait en effet à l'économie de bénéficier des aptitudes - souvent restées à l'état potentiel - d'un grand nombre de travailleurs.

En même temps, d'un point de vue plus social, une telle politique, en valorisant au maximum les capacités de l'individu, aiderait à corriger, au moins partiellement, les inégalités résultant de chances de formation différentes.

En ce qui concerne l'aspect communautaire du problème, il y a lieu tout d'abord de rappeler le rôle d'incitation joué par la C.E.C.A. et le Fonds social européen en matière de rééducation, rôle qui est évoqué dans la

(1) voir la V° partie de ce document.

IV° partie de ce document relative à la mobilité professionnelle et géographique.

D'autre part, la Commission a pris l'initiative, dès 1960, d'un premier essai de programme de formation professionnelle accélérée en faveur des travailleurs italiens destinés à être occupés en Allemagne et aux Pays-Bas, avec le concours des gouvernements des trois pays intéressés. Une autre initiative - de même nature mais de caractère plus communautaire - a été prise récemment. La Commission a en effet soumis au Conseil une proposition de décision relative à la mise en oeuvre d'un programme commun de formation accélérée d'adultes destiné à former en 1966, 3.000 travailleurs italiens disposés à émigrer dans les autres Etats membres. L'examen de cette proposition est en cours au sein du Conseil.

Enfin, sur un plan plus général, il faut noter que les notions d'éducation permanente et de promotion sociale ont été retenues dans l'énoncé des principes généraux de la politique commune de formation professionnelle.

IV. Mobilité professionnelle et géographique de la main-d'oeuvre

La mobilité de la main-d'oeuvre, tant professionnelle que géographique, favorise l'utilisation plus complète des disponibilités de travailleurs ainsi que l'établissement d'un meilleur équilibre global de l'emploi.

Pour faire face aux disparités de développement économique et de besoins de main-d'oeuvre entre les régions et les secteurs, deux politiques peuvent être pratiquées et souvent conjointement : la politique régionale et la politique de mobilité de la main-d'oeuvre.

Seule, cette dernière politique sera évoquée ici, la politique de développement des régions en difficulté faisant l'objet de l'étude sur la politique régionale, également annexée au présent programme.

Une politique se voulant efficace en matière de mobilité professionnelle et géographique de la main-d'oeuvre implique un certain nombre d'actions dans des domaines tels que l'orientation professionnelle des travailleurs adul-

tes, la formation accélérée et le perfectionnement professionnel (1), l'activité des services d'emploi et de placement et les mesures d'aide matérielle qui facilitent la réadaptation ou la réinstallation des travailleurs.

L'orientation professionnelle des adultes

L'orientation professionnelle des adultes n'occupe encore, à l'heure actuelle, qu'une place modeste dans les politiques d'emploi des pays membres. Cependant, il faut noter les efforts récents qui tendent à son développement.

En Allemagne, les centres d'orientation, dépendant de l'Institut fédéral du placement et de l'assurance-chômage, sont depuis longtemps déjà à la disposition des adultes et leur efficacité tient notamment à l'insertion de ces Centres dans les Services de main-d'oeuvre. C'est ainsi qu'en 1963/64, sur les 814.000 personnes ayant bénéficié d'un conseil d'orientation, 604.000 étaient des élèves en fin de scolarité, 28.000 des jeunes poursuivant leurs études et 182.000 (dont 104.000 hommes et 78.000 femmes) des adolescents et adultes comprenant entre autres des travailleurs intéressés par un perfectionnement professionnel ou une rééducation. Le Gouvernement s'attend d'ailleurs à ce que la réadaptation des adultes et le perfectionnement professionnel prennent une plus grande ampleur en raison du progrès technique et des changements structurels.

En France, afin de faciliter la promotion, le perfectionnement, l'orientation et la réadaptation des travailleurs, le Ministère des Affaires Sociales a mis en place dix Echelons Régionaux de l'Emploi qui ont une double tâche :

- l'étude des problèmes de l'emploi et la connaissance permanente de la structure et de l'évolution des métiers sur le plan régional et national,
- la dispense d'information et de conseils professionnels au cours de séances collectives ou d'entretiens individuels.

En matière d'information collective, une action a été systématiquement entreprise et poursuivie auprès des jeunes, dont l'accès au travail pose des problèmes liés à l'essor démographique et au besoin accru d'une main-

(1) voir la III^e partie de ce document.

d'oeuvre qualifiée. Cette action a été menée, de manière prioritaire, auprès des militaires du contingent, grâce aux liaisons permanentes établies avec les Officiers-Conseils chargés, au sein de l'armée, de sensibiliser les jeunes aux possibilités qui leur sont offertes d'assurer leur avenir professionnel. Un effort comparable a été fait et se poursuit actuellement auprès des jeunes ruraux avec le concours des associations responsables de leur orientation et de leur promotion. Enfin, selon les exigences régionales, des séances d'information collective sont organisées à la demande de mouvements ou de groupements de jeunes, ou à celles d'organisations d'adultes soucieux de l'avenir de ces jeunes.

Outre cette tâche d'information collective, l'Echelon régional de l'Emploi devrait répondre aux demandes individuelles d'information et de conseil. Par l'examen des possibilités de l'intéressé, par l'information qu'il lui apporte concernant le contexte économique, le contenu et l'évolution des métiers et les moyens de promotion à sa disposition, le Conseiller professionnel permet au consultant de résoudre le problème professionnel qui se pose à lui et de se déterminer dans des conditions de connaissance et d'objectivité souhaitables.

D'autre part, au sein de l'A.F.P.A. - "Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes" chargée d'assurer, sous le contrôle du Ministère des Affaires Sociales, la formation et la promotion des travailleurs dans différentes professions - des services psychotechniques effectuent, à l'aide d'examens appropriés, l'orientation et la sélection des candidats de façon à les diriger vers les sections convenant le mieux à leur niveau et à leurs aptitudes. Ces services psychotechniques interviennent en outre dans les opérations de placement, en prêtant leur concours aux Bureaux de Main-d'Oeuvre, pour l'examen de demandeurs difficiles à placer et d'handicapés physiques. Il existe actuellement 16 centres régionaux et 43 "détachements" dans les principales villes de province, utilisant les services de 180 psychotechniciens. Le nombre des examens psychotechniques effectués est passé de 45.000 en 1952 à 71.000 en 1960 et près de 100.000 en 1964.

Dans les autres pays, l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas, les centres d'orientation professionnelle des adolescents sont ouverts aussi, en principe, aux travailleurs adultes mais il n'apparaît pas que, dans la pratique, ces travailleurs y aient effectivement recours, du moins dans de notables proportions. Il est vrai que, selon une tendance générale, les activités du placement, de la formation et de la rééducation professionnelles des adultes sont

de plus en plus assorties d'informations et de conseils d'ordre médical, psychologique et professionnel. Par exemple, en Belgique, le Centre médico-psychotechnique de l'Office National de l'Emploi a collaboré, d'abord à titre expérimental, puis de manière officielle, à la solution des cas de demandeurs d'emploi adultes (handicapés physiques notamment).

L'activité des services de placement

Le placement des travailleurs dans tous les pays membres est l'une des tâches confiées aux services publics de main-d'oeuvre ou à des organismes de caractère public placés le plus souvent sous la tutelle du Ministère du Travail. Ces services ont une compétence primordiale, sinon exclusive, dans ce domaine, puisque les opérations de placement ont été réglementées et considérées, en principe, de caractère public.

Mais on constate, en fait, que, dans bien des cas, les services publics de main-d'oeuvre ne connaissent qu'une partie - et parfois très faible dans certaines régions : 10, 20 ou 30% - des vacances d'emploi qui existent effectivement à un moment donné. Une situation analogue se retrouve en ce qui concerne le contrôle des embauchages et des licenciements.

Les services de main-d'oeuvre jouent cependant un rôle important en ce qui concerne notamment le placement, précédé ou non de formation accélérée ou de rééducation, des bénéficiaires des allocations de chômage, des demandeurs d'emploi inscrits (et notamment ceux difficiles à placer) ou de certaines catégories de travailleurs considérées comme prioritaires (handicapés physiques, chefs de famille nombreuse, etc...). D'autre part, en fonction de l'évolution conjoncturelle, les services publics de placement voient leur rôle notablement accru en période de récession ou au contraire de grave pénurie de main-d'oeuvre puisqu'ils doivent s'efforcer respectivement soit de trouver un emploi à un grand nombre de chômeurs, soit de couvrir les importants besoins en personnel de l'économie.

D'autre part, en raison des tâches de compensation aux niveaux régional et national qui leur sont dévolues, ce sont bien les services publics de placement qui seuls peuvent jouer un rôle dans la recherche d'une meilleure répartition professionnelle et géographique de la main-d'oeuvre.

C'est pourquoi la tendance qui s'est dessinée dans les différents Etats

membres à mener une politique de l'emploi plus active a ouvert de nouvelles perspectives aux attributions des services de main-d'oeuvre et de placement.

En France, la solution est recherchée notamment par la mise en place d'"échelons régionaux" de l'emploi où sont étroitement liées :

- les fonctions d'études de l'emploi,
- les fonctions d'information, de conseil professionnel et d'emploi des jeunes,
- et l'organisation d'une compensation régionale des offres et demandes d'emploi ainsi que des affectations dans les centres de formation professionnelle des adultes permettant d'introduire certaines priorités régionales et de remédier à des déséquilibres régionaux.

En Italie, l'activité des services de l'emploi va être adaptée aux nouvelles tâches qu'exige d'eux la situation actuelle et prévisible du marché de l'emploi :

- meilleure organisation des bureaux de placement,
- développement des activités d'information, d'orientation et de consultation,
- abandon du principe de la territorialité du placement et création de systèmes permettant une meilleure mobilité géographique,
- renforcement des moyens propres à favoriser la manifestation des demandes et des offres d'emploi.

Aux Pays-Bas, pour renforcer l'emprise des bureaux de placement sur le marché de l'emploi, on développe actuellement une action à l'égard des jeunes par l'information, les expositions professionnelles, etc... pour leur apprendre à temps à se diriger vers les bureaux de placement.

La mobilité géographique et les aides de réinstallation

Compte tenu des disparités de développement existant encore entre les régions, l'option classique consistant à savoir s'il faut déplacer l'industrie vers les zones de main-d'oeuvre excédentaire ou au contraire déplacer les effectifs excédentaires vers les régions industrielles déficitaires, se trouve actuellement assez largement dépassée. Il est apparu en effet qu'il était souvent préférable de pratiquer conjointement ces deux politiques par l'intervention combi-

née d'implantations industrielles et de mesures facilitant la mobilité de la main-d'oeuvre.

Cependant, le dosage entre ces deux types d'intervention est assez différent selon les Etats membres, car il est évident que ces problèmes régionaux ne revêtent pas le même aspect dans des pays comme le Luxembourg, la Belgique et les Pays-Bas, d'une part, et l'Italie, l'Allemagne et la France. d'autre part.

En ce qui concerne le Benelux, la position de principe des gouvernements s'efforce de ne pas stimuler la mobilité géographique de la main-d'oeuvre mais bien plutôt de développer une politique d'industrialisation devant permettre l'emploi, sur place, de la main-d'oeuvre disponible. C'est ainsi qu'aux Pays-Bas, les services compétents estiment que les familles originaires des zones rurales s'adaptent difficilement aux conditions de vie des centres urbains fortement industrialisés. En Belgique, les efforts des pouvoirs publics ont surtout tendu à favoriser le développement économique de régions touchées par le chômage et de régions en développement. Dans cette ligne d'action, les nouveaux centres de formation professionnelle des adultes par exemple, ont surtout été ouverts, en 1962 notamment, dans le Borinage, la région de Gand et la Campine méridionale. Néanmoins, des dispositions légales existent en vue de la promotion de la mobilité géographique des travailleurs en chômage. L'arrêté royal du 20 mars 1961 prévoit une intervention de l'Office National de l'Emploi dans les frais de réinstallation des chômeurs qui changent de résidence.

En Italie, c'est sur la politique de développement économique régional qu'ont été jusqu'ici concentrés tous les efforts du Gouvernement et il n'apparaît pas que les problèmes de mobilité géographique des travailleurs, à l'intérieur du territoire national, aient fait l'objet d'une action systématique de la part des pouvoirs publics. C'est ainsi qu'actuellement aucune indemnité n'est prévue en faveur des travailleurs qui changent de lieu de résidence pour répondre à des offres d'emploi. Mais au cours des prochaines années, le Gouvernement se propose de diriger les travailleurs migrants, grâce à une action appropriée des services de l'emploi, vers les localités et les branches leur assurant un emploi stable, à condition que ces déplacements contribuent bien entendu à l'expansion de l'économie nationale. Dans le cadre de ce programme est prévu l'octroi aux travailleurs intéressés d'indemnités

de première installation et le remboursement des frais de voyage.

En R.F. d'Allemagne, le gouvernement encourage l'industrialisation dans les zones fédérales de développement, les régions limitrophes de la frontière de la zone soviétique de même que dans les zones d'aménagement local. Parallèlement, les services de l'Institut fédéral du placement et de l'assurance-chômage facilitent le déplacement des travailleurs lorsqu'il constitue la condition pour supprimer ou éviter le chômage. Dans ce cas, des indemnités de séparation, une allocation de transition, le remboursement des frais de voyage et de déménagement ainsi que diverses autres aides peuvent être accordés jusqu'au premier salaire.

En France, pour les entreprises qui procèdent à des opérations de conversion industrielle, les dépenses qu'elles engagent en vue de la réadaptation professionnelle des travailleurs sont, partiellement ou en totalité, prises en charge par l'Etat. La décision incombe au Ministre des Affaires Sociales après avis du Fonds de développement économique et social. Les subventions susceptibles d'être accordées concernent notamment la prise en charge des indemnités versées aux stagiaires et le remboursement de tout ou partie des salaires des moniteurs.

D'autre part, afin de favoriser les changements d'emploi accompagnés ou non de déplacements de résidence et provoqués par les modifications structurelles de l'économie, le Fonds National de l'Emploi dispose des moyens d'action suivants :

- versement d'allocations de conversion professionnelle garantissant 80 à 90% du salaire antérieur aux salariés inscrits comme demandeurs d'emploi ou menacés de licenciement collectif, qui suivent des cours de formation pour adultes dans des professions où il existe une pénurie de main-d'oeuvre;
- versement de primes et indemnités de transfert de domicile pour les salariés et leur famille se déplaçant de zones de sous-emploi vers des régions où il existe des besoins de main-d'oeuvre;
- octroi d'allocations temporaires dégressives aux salariés licenciés qui sont reclassés dans des emplois moins rémunérateurs.

Conclusions

La mobilité professionnelle et géographique de la main-d'oeuvre constitue un facteur important de la politique active de l'emploi que chaque Etat membre tend à instituer en vue de permettre une adaptation permanente de la main-d'oeuvre aux besoins de l'économie.

Il convient, en effet, sur le plan national, et cela d'autant plus que l'économie se rapproche d'une situation de plein emploi, ou l'a déjà atteinte, d'étudier toutes les possibilités d'utiliser les ressources en main-d'oeuvre qui se trouvent encore disponibles, de façon réelle ou potentielle, dans certaines régions ou certaines branches d'activité.

Le phénomène le plus important à cet égard a été et reste encore pour plusieurs années l'émigration agricole qui fait l'objet de la V^e partie de ce document.

Mais, à l'exception de certains secteurs comme par exemple les charbonnages (où l'on s'attend encore, compte tenu notamment des gains de productivité, à une diminution importante des effectifs d'ici 1970) et le textile, il semble que les transferts de travailleurs d'une branche industrielle à une autre n'aient revêtu jusqu'ici qu'une ampleur assez limitée, les branches en expansion s'alimentant principalement en main-d'oeuvre nouvelle. Et pourtant, dans certains pays, une augmentation du niveau d'emploi dans une branche ne peut parfois être réalisée que dans la mesure où d'autres branches libèrent des travailleurs. Dans le même sens, certaines vicissitudes de la conjoncture régionale ou sectorielle, les opérations de modernisation, d'automatisation et de conversion d'entreprises impliquent de nécessaires adaptations de la main-d'oeuvre.

Pour atteindre un degré satisfaisant de mobilité professionnelle et géographique, une politique spécifique doit être mise en oeuvre comportant une gamme assez étendue de moyens d'action dont seuls quelques-uns ont pu être mis en place dans certains pays avec d'ailleurs plus ou moins de succès.

Cette politique implique d'abord un progrès important dans l'organisation des services d'emploi et de placement de la plupart des Etats membres, pour l'exercice convenable des activités d'orientation et de conseil à partir d'une large information sur la nature exacte, le nombre et la localisation des emplois

disponibles. Sans nullement mettre en cause le libéralisme qui préside aux options finales des travailleurs, il importe de développer l'information professionnelle sous toutes ses formes - depuis l'information collective jusqu'au Conseil professionnel le plus personnalisé - pour que les personnes qui désirent changer d'emploi, entamer une nouvelle formation, suivre un cours de perfectionnement ou changer de lieu de travail et de résidence puissent le faire en toute connaissance de cause.

Cette politique repose également sur les facilités de réadaptation offertes aux intéressés - cours en nombre suffisant, maintien d'un revenu adéquat, etc... - facilités qui ont été évoquées dans la III^e partie de ce document.

Enfin, pour rendre les mutations (dans la mesure bien évidemment où elles sont souhaitées du point de vue de la politique de l'emploi) plus acceptables sur le plan social, certaines formes d'aide, déjà apportées ou envisagées dans certains pays, sont nécessaires en faveur des travailleurs qui acceptent de changer de profession avec ou sans changement de domicile : allocation de conversion garantissant, pendant une certaine période, l'intégralité ou un pourcentage satisfaisant du salaire antérieurement perçu, remboursement des frais de transport et de déménagement, prime de réinstallation, etc... Enfin, dans la plupart des pays, les facilités de logement sont appelées à jouer un rôle important de catalyseur pour cette politique de mobilité qui doit, bien entendu, s'inscrire dans la politique d'aménagement du territoire.

Sur le plan communautaire, diverses interventions - d'ordre financier notamment - dans le domaine de la mobilité professionnelle et géographique des travailleurs, ont constitué un facteur important d'impulsion et de soutien. Il suffit de rappeler, d'une part, l'aide apportée par la C.E.C.A. à la réadaptation des mineurs touchés par des réductions d'effectifs ou des arrêts d'exploitation et, d'autre part, les remboursements effectués par le Fonds Social Européen pour des opérations nationales de rééducation professionnelle et de réinstallation. A la fin de l'année 1965, sur un montant global de demandes de concours s'élevant à environ 61.600.000 unités de compte, les décisions de remboursement du Fonds Social atteignaient 31.700.000, dont 28.850.000 au titre de la rééducation et 2.850.000 au titre de la réinstallation, pour un nombre total de travailleurs de 454.000. Aucune somme n'a encore été octroyée, bien que cela soit formellement prévu par le règlement du Fonds, pour le maintien de la rémunération des travailleurs touchés par une reconversion d'entreprise.

La nécessité de développer ces interventions étant apparue à la lumière de l'expérience, la Commission a soumis au Conseil des propositions tendant à un élargissement des compétences du Fonds. Un premier groupe vise la participation du Fonds aux dépenses destinées à la formation professionnelle des travailleurs menacés de chômage par suite d'un manque de qualification ou d'une qualification inadaptée aux besoins des techniques modernes de production. Une deuxième série de propositions est destinée à accroître les possibilités d'intervention du Fonds dans le cadre du développement régional.

V. Emigration agricole

La diminution de la population active agricole a constitué, et constituera encore au cours des cinq prochaines années, le courant le plus important au sein de l'évolution structurelle de l'emploi.

L'agriculture a depuis toujours fourni de la main-d'oeuvre aux autres secteurs en voie de développement économique mais ce processus naturel s'est accentué au cours des deux dernières décades et a même connu un rythme tel que, dans certaines régions des pays membres, il a revêtu l'ampleur d'un véritable exode.

Il est donc indispensable, au regard de l'équilibre sectoriel de l'emploi, de prévoir à quel rythme cette tendance se poursuivra dans le moyen terme et d'apprécier les interventions susceptibles, tant au niveau national qu'au niveau communautaire, de "valoriser" ce mouvement spontané tant à l'égard du développement prévisible de l'industrie et des services qu'en faveur de l'agriculture elle-même.

L'évolution de la population active agricole

Pour l'ensemble de la Communauté, la population occupée dans l'agriculture (au sens large : agriculture, horticulture, sylviculture et pêche) est passée de 16.348.000 en 1955 à 14.210.000 en 1960 et à 11.873.000 en 1965, soit, en 10 ans, une réduction de 4 millions 1/2 de personnes actives.

L'évolution par pays a été approximativement la suivante :

Population occupée dans l'agriculture
(en milliers)

	1955	1960	1965
Allemagne	4.250	3.623	2.970
France	4.847	4.029	3.370
Italie	6.425	5.850	4.950
Belgique	310	257	208
Pays-Bas	489	429	356
Luxembourg	27	22	19
C.E.E.	16.348	14.210	11.873

Les divers groupes d'âge ont été touchés inégalement par la diminution du volume de l'emploi agricole. Pour le groupe des jeunes (jusqu'à 16 ans environ), la réduction est très forte à cause de l'obligation de scolarité et de l'amélioration relative de l'enseignement général et de la formation professionnelle. La classe d'âge de 20 à 35-40 ans est fortement touchée par l'émigration vers les autres secteurs alors que les travailleurs de plus de 40 ans trouvent plus difficilement un emploi extérieur. Il en résulte évidemment un vieillissement important de la population active agricole susceptible de provoquer des difficultés et d'entraîner le dépérissement économique de certaines régions.

La diminution des effectifs occupés dans l'agriculture ne fournit pas cependant une véritable mesure des transferts de main-d'oeuvre de l'agriculture vers les autres secteurs d'activité. D'autre part, on ne dispose pas de données suffisantes sur la manière dont cette main-d'oeuvre d'origine agricole se répartit entre les diverses branches d'activité ou professions et il conviendrait que des études complémentaires soient entreprises sur ce point.

Perspectives

Selon les projections nationales qui ont servi de base aux travaux du Groupe d'étude des perspectives économiques à moyen terme, la population

occupée dans l'agriculture évoluerait de la façon suivante pour la période 1965-1970 :

	<u>Population occupée dans l'agriculture</u>		
	(en milliers)		
	1965	1970	Taux annuel moyen de réduction
Allemagne	2.970	2.550	- 3,0%
France	3.370	2.830	- 3,4%
Italie	4.950	4.250	- 3,0%
Belgique	208	178	- 3,1%
Pays-Bas	356	310	- 2,7%
Luxembourg	19	16	- 3,1%
C.E.E.	11.873	10.134	- 3,1%

La réduction de l'emploi agricole se poursuivrait donc au cours des cinq prochaines années mais à un rythme légèrement inférieur. Le taux de variation annuel moyen passerait de -3,5% pour la période 1960-65 à -3,1% pour 1965-70 et la diminution en valeur absolue de 2.337.000 personnes pour 1960-65 à 1.739.000 pour 1965-70.

Par rapport aux autres grands secteurs, l'agriculture ne représenterait plus en 1970 que 13,2% de l'emploi total (contre 15,9% en 1965), alors que la population occupée dans l'industrie croîtrait de 43,5% en 1965 à 44,5% en 1970 et celle des services de 40,6% à 42,3%.

La forte réduction de la population active agricole permettra donc de couvrir une part appréciable des besoins supplémentaires en main-d'oeuvre de l'industrie et des services, mais d'autant plus efficacement qu'une politique appropriée d'orientation et de reclassement de la main-d'oeuvre quittant l'agriculture pourra être mise en oeuvre.

Instruments

Un certain nombre de mesures ont déjà été prises dans les différents Etats membres en vue de permettre, d'une part, une meilleure mobilité profession-

nelle de la main-d'oeuvre agricole et, d'autre part, un développement plus rapide et plus harmonieux de l'agriculture elle-même.

Pour ces deux objectifs, il convient tout d'abord de considérer dans quelle mesure les interventions de caractère général, visant l'ensemble des secteurs d'activité et relatives à l'orientation et à la formation professionnelles sont effectivement mises à la disposition du secteur agricole. Or force est bien de constater que l'influence de l'orientation scolaire et professionnelle sur la population rurale n'a pas la même intensité dans tous les pays. C'est ainsi qu'en France et en Italie ce sont les régions urbaines qui sont les mieux équipées et les populations des campagnes ne bénéficient pas à un degré suffisant de conseils d'orientation. En Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne, la décentralisation est plus poussée et une couche plus importante de ruraux bénéficient effectivement des aides accordées par ces services. Des déficiences plus généralisées encore peuvent être constatées en ce qui concerne l'enseignement technique et la formation professionnelle des jeunes ainsi que pour la formation et le perfectionnement professionnels des travailleurs adultes. Le réseau des écoles et des centres ne couvre pas suffisamment dans presque tous les Etats membres les zones rurales et la population agricole est encore loin de disposer des possibilités de formation offertes aux populations urbaines.

C'est pourquoi des mesures propres au secteur agricole ont été prises dans certains pays.

En Allemagne, quelques Länder, comme la Bavière et le Bade-Wurtemberg, ont organisé des cours de reconversion pour les travailleurs de l'agriculture. Ces mesures qui sont préparées et exécutées en collaboration entre les gouvernements des Länder intéressés, les centres du Service Fédéral (Bundesanstalt) et les chambres artisanales doivent être poursuivies et élargies dans un proche avenir si le besoin s'en fait sentir.

En France, des actions spécifiques ont été mises en oeuvre en vue de faciliter l'insertion dans la vie industrielle des personnes actives quittant les travaux agricoles. L'ensemble de la politique de réorientation de la main-d'oeuvre agricole s'appuie sur le Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles (F.A.S.A.S.A.). La création de 200 sections de formation professionnelle des adultes destinées aux candidats d'origine agricole est

prévue; 72 sections sont déjà en activité, les autres étant soit en cours d'installation, soit appelées à ouvrir à la fin de l'année 1965. Dans le cadre de la loi d'orientation agricole du 8 août 1962, des aides en faveur des agriculteurs désirant changer de profession ont été instituées. Les agriculteurs et les fils d'agriculteurs dits en surnombre, c'est-à-dire occupés sur des exploitations de trop faibles superficies, ainsi que les salariés agricoles en chômage peuvent, à condition d'être âgés de moins de 45 ans, bénéficier d'aides à la requalification professionnelle. Cette aide comporte différentes primes (indemnité journalière, frais de déplacement, prime de départ, remboursement des frais de déménagement et d'installation) ainsi que le maintien des avantages sociaux. Au 30 juin 1965, 7.128 demandes d'aides à la "mutation" avaient été reçues par le Bureau des mutations de l'AMPRA (Association pour les Mutations Professionnelles Agricoles), organisme spécialement créé en vue de l'application de ces dispositions.

Aux Pays-Bas ont été créés des services de vulgarisation sociale, rurale et socio-économique. Leur rôle consiste à fournir aux agriculteurs et à leur famille les informations nécessaires pour choisir en toute connaissance de cause l'orientation à prendre quant à leur activité professionnelle. Les "vulgarisateurs" au nombre de 105 actuellement, dépendent des organisations professionnelles agricoles bien que le financement des services soit assuré à 90% par l'Etat. Ces vulgarisateurs agissent dans le cadre des zones - problèmes (Probleemgebieden) et leur activité facilite le transfert, dans les meilleures conditions possibles, de travailleurs agricoles vers d'autres secteurs d'activité.

Conclusions

Mouvement spontané, l'émigration agricole doit tendre à être progressivement harmonisée avec l'évolution économique d'ensemble par des actions définies tant sur le plan national que sur le plan communautaire.

Il apparaît tout d'abord que de nouveaux efforts sont nécessaires pour mettre à la disposition des populations agricoles, plus complètement que par le passé, les services nationaux d'orientation et de formation professionnelles. Le projet de recommandation élaboré par la Commission pour le développement de l'orientation professionnelle - projet dont il a déjà été fait état - insiste sur la nécessité de corriger l'inégale répartition géographique des services d'orientation en fonction des besoins réels des populations et notamment des populations rurales. En ce qui concerne la politique commune de formation professionnelle, il

a déjà été souligné également que l'un des deux programmes d'action adoptés par la Commission le 5 mai 1965 concernait la formation professionnelle en agriculture.

Mais dans le double objectif d'améliorer les conditions de passage des travailleurs agricoles en surnombre vers les autres secteurs d'activité, et de valoriser la main-d'oeuvre indispensable à l'agriculture, des actions spécifiques, comparables à celles déjà instaurées dans certains pays membres, devraient être développées et généralisées.

C'est dans cette ligne que la Commission a soumis au Conseil un projet de règlement visant à promouvoir et faciliter la spécialisation de conseillers des services d'information et de mutation professionnelle en faveur des personnes travaillant en agriculture. Ce projet propose l'octroi de contributions communautaires aux centres chargés de former de tels conseillers ainsi que des primes de fréquentation pour ceux qui en suivront les cours. Un autre projet de règlement tend à favoriser la rééducation des personnes travaillant en agriculture et désirant se convertir à l'intérieur de l'agriculture. Des primes individuelles sont proposées pour cette requalification ainsi que la prise en charge partielle des frais de fonctionnement des centres de requalification.

ANNEXE

**MOYENNE ANNUELLE DES HEURES DE TRAVAIL DES OUVRIERS
ET EMPLOYES RETENUES PAR LES ENQUETES SUR LES SALAIRES
EFFECTUEES PAR L'OFFICE STATISTIQUE DES COMMUNAUTES
EUROPEENNES**

(moyennes pondérées)

	Belgique	Allemagne	France	Italie	Luxembg (4)	Pays- Bas
A. Nombre annuel des heures de travail effectivement prestées par ouvrier (5)						
13 branches (1)						
1959	2.012	2.006	2.109	2.167	.	2.178
1962	1.974	1.902	2.092	1.993	.	2.012
Augm. (+) - Dim. (-)						
En chiffres absolus	- 38	- 104	- 17	- 174	.	- 166
En pourcentage	- 1,9	- 5,2	- 0,8	- 8,0	.	- 7,6
8 branches (2)						
1960	1.951	2.051	2.065	1.962	.	2.189
1963	1.953	1.840	2.061	1.909	.	2.015
Augm. (+) - Dim. (-)						
En chiffres absolus	+ 2	- 211	- 4	- 53	.	- 174
En pourcentage	+ 0,1	- 10,3	- 0,2	- 2,7	.	- 7,9
13 branches (3)						
1961	1.993	1.920	2.055	2.060	2.100	2.118
1964	1.958	1.863	2.065	1.919	2.129	2.040
Augm. (+) - Dim. (-)						
En chiffres absolus	- 35	- 57	+ 10	- 141	+ 29	- 78
En pourcentage	- 1,8	- 3,0	+ 0,5	- 6,8	+ 1,4	- 3,7
B. Durée annuelle conventionnelle ou usuelle par employé (5)						
14 branches (1)						
1962	2.042	2.021	2.160	2.030	.	1.950
8 branches (2)						
1960	2.089	2.115	2.148	2.155	.	2.109
1963	2.054	2.028	2.149	2.094	.	1.991
Augm. (+) - Dim. (-)						
En chiffres absolus	- 35	- 87	+ 1	- 61	.	- 118
En pourcentage	- 1,7	- 4,1	+ 0,0	- 2,8	.	- 5,6
13 branches (3)						
1961	2.073	2.097	2.178	2.124	2.029	2.026
1964	2.044	1.984	2.122	2.074	1.983	2.004
Augm. (+) - Dim. (-)						
En chiffres absolus	- 29	- 113	- 56	- 50	- 46	- 22
En pourcentage	- 1,4	- 5,4	- 2,6	- 2,4	- 2,3	- 1,1

A N N E X E

(Suite)

- (1) Brasseries et malteries, filatures de laine, filatures de coton, fabrication des fibres synthétiques, fabrication des pâtes à papier, du papier et du carton, industrie chimique, industrie du caoutchouc, cimenteries, industrie de la poterie, de la porcelaine et de la faïence, fabrication de machines-outils, industrie électrotechnique, construction navale et réparation de navires, fabrication de voitures automobiles; employés : industrie du sucre en plus.
- (2) Fabrication de chocolat, de confiserie et de biscuits, fabrication de conserves de fruits et de légumes, fabrication de pâtes alimentaires, fabrication de chaussures, fabrication du contre-plaqué, fabrication de meubles en bois, fabrication du verre creux et du verre plat, mécanique de précision et optique.
- (3) Préparation et mise en conserve de viande, préparation et mise en conserve de poissons, bonneterie, confection, transformation du papier, tannerie-mégisserie, transformation des matières plastiques, fabrication des matériaux de construction en terre cuite, production et première transformation des métaux non ferreux, fabrication des ouvrages en métaux, construction de machines et tracteurs agricoles, construction et réparation d'avions, imprimerie.
- (4) 3 branches : confection, imprimerie, fabrication des ouvrages en métaux.
- (5) Pour les ouvriers, on a retenu la moyenne annuelle des heures effectivement prestées par ouvrier inscrit; pour les employés, la durée contractuelle ou habituelle du travail (calculée sur la base annuelle, déduction faite du nombre des heures correspondant aux congés payés et jours fériés). La définition des employés n'est pas identique dans tous les pays.

A III

A N N E X E III

PROBLEMES DE LA POLITIQUE REGIONALE

I. L'insertion de la politique régionale dans la politique de croissance compte tenu des principaux problèmes régionaux de la Communauté.

1) Les principaux rapports entre la politique générale de croissance et la politique régionale.

a) Un des objectifs essentiels de la politique économique à moyen terme est de créer les conditions les plus favorables à la croissance de l'économie et à l'adaptation de ses structures.

Ces objectifs valent non seulement dans le temps mais aussi dans l'espace. En ce sens, le préambule du traité de Rome précise que les Etats membres sont soucieux d'assurer le développement harmonieux de leurs économies, "un réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées". L'accomplissement de cette tâche incombe à la politique régionale de la Communauté, qui englobe toutes les décisions prises, dans le domaine régional, par les autorités nationales et communautaires responsables.

b) La politique régionale vise donc, notamment dans les régions défavorisées, à créer, au moyen de mesures appropriées, les conditions nécessaires au développement des initiatives économiques de manière que toutes les régions soient en mesure de participer à la croissance économique générale.

Dans la Communauté européenne, cette tâche revêt une importance fondamentale. En effet, dans le domaine de la production, les avantages d'un marché plus vaste ne se concrétiseront que dans la mesure où les entreprises, notamment du secteur industriel, pourront s'implanter sans difficulté majeure dans les régions les plus profitables. Cela suppose que leurs décisions ne soient pas prédéterminées par des contrastes trop importants dans l'équipement des régions en services publics, notamment d'infrastructure. En créant des chances équivalentes au départ, la politique régionale doit donc veiller à ce que les régions défavorisées de la Communauté - en particulier les grandes régions périphériques - participent dans une mesure équitable à la réorientation géographique de la production dans le Marché Commun.

Tous les moyens dont la politique régionale dispose doivent être mis en oeuvre à cet effet : études et analyses faisant ressortir le potentiel de développement des régions et en particulier leurs avantages relatifs; réalisation d'infrastructures créant les conditions de base du développement; enfin, aides financières qui peuvent servir d'instruments d'orientation et contribuer à aplanir les difficultés de départ. Lors de l'application de ces moyens, les aspects sectoriels de l'évolution économique devront, bien entendu, entrer également en ligne de compte.

Dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique régionale il faudra notamment tenir compte des changements intervenus, depuis plusieurs années, dans les différents secteurs de l'économie (énergie, matières premières, transports), dont les répercussions sur l'économie des régions sont profondes et qui ont notamment pour résultat que certaines régions périphériques défavorisées bénéficient aujourd'hui de très bonnes conditions de localisation.

Chaque fois que la politique régionale parvient à attirer des activités rentables à long terme dans des régions jusqu'à présent défavorisées, elle contribue d'autant à la croissance économique de la Communauté et à un meilleur équilibre régional.

c) La participation des régions défavorisées à la croissance est d'autant plus importante que la Communauté traverse une période où elle connaît, sur la plus grande partie de son étendue, un plein-emploi persistant, et que la croissance ne peut se poursuivre que par l'accroissement de la productivité. Il a déjà été précisé à cet égard en 1961, lors de la Conférence sur les problèmes d'économie régionale, que les possibilités de rationalisation et de mécanisation ne sont pas infinies, bien qu'en Europe la marge de ces progrès soit encore considérable. "Pour que la productivité moyenne continue à croître au rythme désirable, il faudra qu'augmente de plus en plus vite celle des populations restées en marge de l'expansion industrielle ou qui n'y ont participé qu'imparfaitement".(1)

Dans une première période, les régions défavorisées de la Communauté ont, dans une mesure considérable, procuré de la main-d'oeuvre aux régions développées qui en manquaient.

L'absorption de cette main-d'oeuvre, surtout agricole, par le secteur industriel a entraîné une augmentation de la productivité globale, en même temps, que ces changements d'activité et de lieu de travail ont résolu une partie des problèmes des régions défavorisées à population trop dense.

Compte tenu de la rareté persistante de la main-d'oeuvre dans les régions hautement développées, il pourrait paraître justifié, dans l'intérêt d'une croissance globale rapide, d'encourager la poursuite de transferts massifs de main-d'oeuvre originaire des régions défavorisées, - ou du moins, de les tolérer implicitement-, et ceci d'autant plus que quelques unes de ces régions ne connaissent aucun développement spontané.

(1) Rapport introductif de M. Marjolin, Documents de la Conférence sur les économies régionales, Volume I, p. 21.

Cependant, une telle attitude pourrait entraîner les conséquences suivantes :

- que les populations des régions défavorisées soient décimées par l'émigration au point que la rentabilité du minimum indispensable d'infrastructure ne soit plus assurée;
- que le potentiel de main-d'oeuvre soit à ce point altéré par l'émigration des jeunes que toute possibilité de développement futur disparaisse;
- que les régions hautement développées supportent, du fait de l'immigration, des charges et des inconvénients tels que le bilan d'ensemble de l'économie en soit affecté, bien que ceci n'apparaisse peut-être qu'à long terme.

Il y a lieu de rappeler en outre que des problèmes sociaux et humains, souvent insolubles, apparaissent fréquemment lorsque des travailleurs - notamment en provenance de zones traditionnellement agricoles - sont transplantés à de grandes distances, vers des régions industrielles où ils se voient imposer des conditions de travail nouvelles, un autre mode de vie et quelquefois même une langue étrangère.

La politique régionale, qui se fonde sur des perspectives à long terme, peut contribuer de manière importante à prévenir ces dangers et ces inconvénients, en fournissant des instruments permettant d'analyser et de résoudre concrètement ces problèmes et, en particulier :

- en établissant, pour les diverses régions, des bilans et des perspectives de population et en essayant de déterminer notamment l'évolution quantitative et qualitative (pyramides des âges) des populations des régions à structure essentiellement agricole;
- en mettant au point des méthodes et des moyens en vue de créer, dans les régions défavorisées, une offre d'emploi suffisante pour empêcher l'émigration de se poursuivre;
- en étudiant le problème de la rentabilité des investissements publics et privés dans les zones de concentration, d'une part, et dans les régions moins développées, d'autre part, et en s'efforçant de dégager de ces recherches des conséquences pratiques pour la politique économique. On doit tenir compte, toutefois, lors de l'étude de la rentabilité des investissements - notamment privés - de tous les coûts supportés, y compris les coûts sociaux (social costs) et de tous les revenus disponibles, y compris les revenus sociaux (social benefits). De plus et au-delà des données purement économiques, les avantages et désavantages apparaissant dans le domaine humain et social doivent être également pris en considération dans l'appréciation définitive des possibilités d'investissement.

d) Du point de vue de l'allocation rationnelle des capitaux, il semble que les investissements seraient souvent plus avantageux dans les zones de concentration où le coefficient marginal de capital paraît plus faible que dans les zones défavorisées.

La solution de ce problème se heurte non seulement aux difficultés bien connues de l'imputation périodique des dépenses et des recettes, mais également à la question toujours non résolue des coûts sociaux, qu'on interprète ceux-ci au sens classique et étroit de "charges répercutées par des entreprises sur des tiers", ou au sens plus large "de charges consécutives à des investissements industriels devant être supportées par les pouvoirs publics".

Si l'on essaie d'appliquer la première définition, on constate que les structures des charges et des exonérations publiques des entreprises par rapport aux coûts qu'occasionnent ces dernières sont toujours telles que des différences sensibles apparaissent entre rentabilité privée d'une part et productivité économique d'autre part. En conséquence, il est difficile de juger dans quelle mesure l'attraction plus ou moins grande des différentes régions reflète fidèlement la situation naturelle en matière de coût et de rendement.

En ce qui concerne la deuxième définition, plus large, les résultats théoriques et empiriques dont on dispose à l'heure actuelle ne permettent pas encore de dire avec certitude quelle est, dans l'espace, la répartition de l'économie privée et des prestations publiques donnant un résultat global optimal.

e) Des difficultés techniques, notamment d'ordre quantitatif, s'opposent souvent à la détermination exacte des avantages économiques d'une politique régionale, d'où il résulte parfois que les impératifs de cette politique sont considérés comme moins importants que ceux des autres politiques mieux quantifiables et aux effets immédiats.

Ainsi, il est difficile d'évaluer la part que les investissements d'infrastructure (réseau de communications, enseignement, terrains industriels, etc..) prennent au développement des capacités de production bien qu'ils constituent la base indispensable de l'essor des activités économiques d'une région. D'ailleurs, ces investissements ne produisent leurs effets qu'après de longues années; lorsqu'ils sont orientés sur une transformation de la mentalité il faut même tabler sur plusieurs générations.

Il en est de même pour la contribution que la politique régionale peut fournir dans les régions de reconversion. Les investissements qu'elle provoque pour assainir ces régions apparaissent très souvent comme peu productifs, soit en eux-mêmes, soit surtout à court terme; pourtant, ils peuvent préserver les ressources de ces régions d'une décadence cumulative et éviter ainsi des pertes économiques irréparables qui ne révéleront peut-être toute leur ampleur qu'au bout plusieurs décennies.

Enfin, les avantages que présente une structure économique bien équilibrée, vers laquelle tend la politique régionale, ne sont pas toujours évidents. A court terme et dans des situations bien déterminées (en cas de haute conjoncture persistante), des monostructures régionales peuvent même apparaître comme avantageuses parce qu'elles permettent une spécialisation plus élevée et, de ce fait, semblent favoriser la croissance. Cependant, leurs désavantages apparaissent dès que la croissance est diversifiée par branche car aussitôt chaque crise frappant une branche menace de devenir une crise régionale. Si l'inertie des régions est trop grande, les monostructures régionales deviennent des freins pour la poursuite de la croissance globale du fait que toute suppression des branches retardataires se heurte à des difficultés insurmontables.

f) La place importante qu'elle peut occuper dans une politique de croissance économique ne doit pas faire oublier que la politique régionale contribue à la stabilité politique et sociale. Là encore, les avantages offerts ne peuvent pas être évalués avec précision, mais ils apparaissent avec netteté dans des périodes de crise.

Des déséquilibres régionaux trop importants sont non seulement incompatibles avec les principes généraux selon lesquels les citoyens ont droit aux mêmes conditions de vie et aux mêmes chances, mais ne seraient plus tolérés, aujourd'hui, par les populations des régions défavorisées elles-mêmes.

g) En résumé, l'apport fondamental que la politique régionale peut fournir à la politique générale de croissance dans la Communauté consiste à orienter les ressources disponibles dans le sens d'une allocation optimale des facteurs de production dans l'espace. Ce faisant, elle doit veiller à ce qu'il soit tenu compte des changements intervenus dans les différents secteurs, ainsi que des perspectives économiques à long terme, pour éviter qu'une politique à court terme ne crée des situations irréversibles de nature à faire obstacle à une croissance équilibrée à plus longue échéance. La politique régionale doit enfin attirer l'attention sur certains facteurs extra-économiques - notamment sociaux et politiques -, qui, souvent, ne semblent fournir aucune contribution directe à l'expansion économique, mais qui sont nécessaires à toute croissance équilibrée et régulière.

2) Les principaux problèmes posés par les différentes catégories de régions.

Bien qu'incomplètes, les statistiques disponibles font clairement apparaître que les disparités régionales sont importantes à l'intérieur de la Communauté. C'est ainsi, par exemple, que le produit national brut par tête ne dépasserait pas, dans les régions les plus défavorisées, le tiers du niveau atteint dans les régions riches.

Ces disparités traduisent des différences de structure qui rendent nécessaire la poursuite d'une politique régionale adaptée à toutes les conditions de fait.

Dans ce sens on peut distinguer une première grande catégorie de régions, étendues et généralement périphériques, qui ne disposent pas de grands centres industriels et dont l'économie, restée souvent au stade préindustriel, présente les caractères typiques du sous-développement.

On trouve ensuite une autre grande catégorie de régions qui comportent, certes, de grands centres industriels, mais où se posent de difficiles problèmes de nature diverse, que ce soit dans les grands centres industriels eux-mêmes (conversion, concentration excessive) ou dans les régions agricoles moins développées et assez éloignées de ces centres, ou enfin, dans des régions situées le long de frontières nationales communes.

Une troisième catégorie de régions-problèmes comprend les régions limitrophes de la zone soviétique (en République fédérale), caractérisées par le fait que l'origine de leurs problèmes régionaux est de nature politique.

a) Grandes régions périphériques sans centre industriel.

Dans les grandes régions périphériques de la Communauté à population dense, l'agriculture constitue encore l'activité dominante. Elle est restée encore en grande partie "autoconsommatrice" et sa production est généralement très insuffisante. C'est notamment le cas pour le Mezzogiorno continental, la Sicile, la Sardaigne et, à un moindre degré, pour la partie de l'Ouest de la France couverte par le bocage. L'industrie, trop dispersée, manque souvent de dynamisme et les fluctuations de son activité sont d'autant plus sensibles socialement que le réemploi sur place de la main-d'oeuvre y est en général difficile. Les quelques grandes unités d'industrie de base qui s'y sont implantées pour exploiter des ressources naturelles et celles que les pouvoirs publics ont réussi à attirer par des aides financières restent isolées techniquement et psychologiquement.

L'absence de grands centres d'industrie de transformation y entrave l'industrialisation.

Sous la pression du sous-emploi, de grandes parties de la population agricole, le plus souvent constituées par les éléments les plus dynamiques de celle-ci, ont émigré à longue distance. Pour l'Italie du Sud, on estime que, de 1951 à 1961, 2 millions de personnes environ ont émigré, soit quelque 12 % de la population; depuis lors, cette émigration ne s'est que légèrement affaiblie. Pour la Bretagne, on évalue l'émigration à 200.000 environ au cours de la même période, soit approximativement 9 % de la population.

Le développement rapide de l'économie de la Communauté et l'amélioration des communications et des transports risquent d'avoir pour conséquence que les conditions de vie traditionnelles dans ces régions soient considérées comme de plus en plus insupportables et que l'émigration atteigne un degré qui compromette sérieusement les chances de développement à long terme.

L'exemple de quelques régions à population aujourd'hui très clairsemée, dans le sud-ouest de la France, permet d'observer le résultat d'une telle évolution.

Dans certains cas - c'est celui en particulier de plusieurs régions françaises situées au sud de la Loire et à l'ouest du Rhône - cette émigration n'a pas servi à améliorer les structures agricoles. Ce sont les éléments les plus jeunes de la population qui ont émigré, de sorte que le renouvellement de celle-ci n'est plus assuré. Dans d'autres régions, la réduction de la population agricole a permis l'assainissement des structures dans ce secteur.

Dans les deux cas, la diminution de la population n'a pas été accompagnée d'un regroupement des villages; aussi, souvent, le seuil de viabilité des agglomérations n'est-il plus atteint, avec toutes les conséquences qui en résultent pour la vie économique et sociale.

b) Régions comportant un ou plusieurs centres industriels ou situées à faible distance de l'un de ceux-ci.

b a) A côté de ces grandes zones défavorisées, le plus souvent situées à la périphérie de la Communauté, dépourvues de centres industriels propres, on trouve, à proximité des zones industrialisées, très concentrées, des grands centres industriels, de petites zones, à prédominance agricole, où le niveau de vie relativement bas souffre de la comparaison avec celui dont bénéficie la population des grands centres industriels voisins (cf. par exemple certaines "zones de développement" en République fédérale d'Allemagne, certaines "zones d'encouragement" aux Pays-Bas et en Belgique, certaines parties de zones en France et dans le Nord de l'Italie). Dans le secteur agricole,

les faibles rendements s'expliquent par des conditions naturelles défavorables pour l'agriculture (par exemple situation mi-montagneuse) et par une structure agricole généralement mauvaise; le réseau de communications et de transports déficient et l'équipement insuffisant des infrastructures empêchent le développement des activités secondaires et tertiaires.

La poursuite de l'expansion économique dans le Marché Commun met toujours plus fortement en évidence les déficiences structurelles de ces zones et est de nature à accélérer la migration de la population agricole vers les zones de concentration, que l'amélioration des moyens de communication rend toujours plus proches.

IL faut craindre que ces migrations dépassent les proportions économiquement et socialement justifiées et qu'elles provoquent des pertes pour l'économie nationale, d'une part en renforçant démesurément la concentration, d'autre part en aggravant l'érosion sociale de ces zones de telle sorte qu'elles deviennent des régions à déficits permanents.

- bb) A côté de ces zones-problèmes à prédominance agricole, il existe dans la Communauté une série de zones d'ancienne industrialisation. Si ces régions figurent encore à un niveau élevé dans l'échelle du produit par habitant, le taux de leur croissance présente la caractéristique d'être inférieur à celui des autres régions et de devenir même parfois négatif. Dans ces régions, les industries traditionnellement prédominantes sont en régression, soit pour des raisons techniques, soit par suite de modifications dans les conditions de concurrence, et de jeunes industries n'apparaissent pas en nombre suffisant pour prendre la relève. La rentabilité de l'industrie fléchit, ce qui se traduit souvent par une diminution des recettes des collectivités locales, telle que celles-ci ne peuvent plus suivre la cadence des zones dynamiques pour la qualité des prestations publiques. Si le climat économique continue de se détériorer, on peut craindre une émigration de certaines parties de la population, et particulièrement du personnel le plus qualifié des entreprises, entraînant la région dans un cercle vicieux.

En raison des changements permanents des structures industrielles, il peut s'avérer difficile de délimiter avec précision ces régions critiques. Si les zones où l'industrie repose sur l'extraction du charbon et du minerai de fer appartiennent, en principe, à cette catégorie (Ruhr, Sambre-Meuse, Sambre, Nord de la France, et l'ensemble constitué par le Grand-Duché du Luxembourg, la Sarre et la Lorraine), il n'en reste pas moins que les conditions varient fortement d'un cas à l'autre. Dans certaines zones, des industries de

transformation se sont créés à partir de l'industrie sidérurgique; ce sont, par exemple, les industries de construction de machines, qui appartiennent aux branches d'industrie dont l'expansion est la plus rapide, de sorte qu'il existe une certaine compensation. D'autre part, les zones minières deviennent souvent des lieux d'implantation de raffineries, ce qui peut également amorcer une nouvelle évolution.

Certaines zones avec forte représentation des industries textiles et de la porcelaine, qui devraient normalement être considérées parmi les zones en régression, continuent de compter, par suite d'efforts poursuivis de rationalisation et d'adaptation, parmi les zones prospères. Cela montre qu'il n'est pas possible de partir de l'évolution générale de diverses branches pour tirer des conclusions directes au sujet de l'évolution de diverses régions, mais que des études approfondies s'imposent dans chaque cas.

bc) Les zones à concentration urbaine excessive posent des problèmes particulièrement difficiles à résoudre, étant donné le manque d'éléments permettant de donner une explication satisfaisante du phénomène de la concentration économique et démographique dans l'espace.

D'une part, on reconnaît que les zones de concentration sont des centres de développement dynamique et que l'expansion économique générale n'aurait pas été possible sans elles. D'autre part, il est généralement admis qu'à partir d'un certain degré de concentration, les dépenses publiques augmentent plus que proportionnellement, sans que pour autant ce seuil ait été précisé jusqu'ici. On n'a notamment pas encore établi quelle est la part de cette augmentation qui provient de l'amélioration des prestations fournies et celle qui résulte de l'augmentation du coût unitaire de ces prestations.

Ces questions revêtent une extrême importance pour la politique régionale et pour la politique d'aménagement du territoire. Car qu'il s'agisse, dans certaines grandes zones défavorisées, de l'extension du réseau encore incomplet de centres urbains ou, dans d'autres régions, du développement de la hiérarchie urbaine, dans les deux cas on doit pouvoir se faire une idée des coûts et des rendements réels de l'agglomération afin de pouvoir guider convenablement les investissements publics.

bd) Les Frontières et les obstacles qu'elles comportent ont souvent, dans le passé empêché le développement normal des régions situées aux frontières communes des Etats membres. Dans certains cas, il en est résulté que ces régions n'ont pu suivre le développement économique et social de leur propre économie nationale, si bien qu'elles sont revenues des angles morts même lorsque leur situation géographique par rapport aux centres industriels était favorable. Dans d'autres cas, l'évolution s'est produite uniquement en vue du marché national, ce qui a entraîné l'apparition d'activités identiques ou analogues, mais sans aucun contact, de chaque côté de la frontière. L'adaptation aux conditions nationales a même fait naître, dans quelques cas, de fortes différences dans l'intensité du développement économique de part et d'autre des frontières.

L'élimination progressive des frontières économiques à l'intérieur de la Communauté modifie profondément la situation de ces régions. Elle permet, d'une part, aux "angles morts" d'être inclus dans le circuit économique mais exige, d'autre part, des ensembles économiques situés de part et d'autre des frontières qu'ils s'adaptent aux changements dans les conditions de localisation et de concurrence, particulièrement perceptibles dans ces régions.

c) Les régions de la République fédérale d'Allemagne limitrophes de la zone d'occupation soviétique constituent une catégorie spéciale de zones en ce sens que ces zones, autrefois au centre d'un Etat, n'ont été repoussées à la périphérie que récemment à la suite d'un acte politique, ce qui a entraîné une rupture complète des liens économiques avec l'économie située au-delà de la ligne de démarcation. La proximité du rideau de fer risque d'entraîner une érosion lente de ces zones. De 1950 à 1958, leur population a diminué de 6,3 %; depuis lors, elle est à peu près stagnante et l'émigration y est encore relativement forte.

II. Principes généraux pour la solution des problèmes de la politique régionale.

Le Traité de Rome définit clairement l'objectif général de la politique régionale dans le Marché Commun. Les Etats membres déclarent dans le préambule, vouloir "renforcer l'unité de leurs économies et en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées". L'article 2 précise que la Communauté a pour mission "de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté".

Pour atteindre cet objectif, la responsabilité première de la politique régionale incombe aux Etats membres, qui l'exercent selon les procédures conformes à leurs structures constitutionnelles et administratives. D'après les articles 2, 3g, 6, 1 et 145 du Traité de Rome, les Etats membres se sont toutefois engagés à coordonner leurs politiques économiques - et par conséquent leurs politiques régionales - en étroite collaboration avec les institutions de la Communauté. Par ailleurs, les institutions européennes disposent de ressources financières propres pour l'encouragement du développement régional. De plus les articles 80, 92 et 226 autorisent certaines dérogations aux règles générales du Traité en faveur de la politique régionale. Enfin les articles 39 §2 42 et 49d, prévoient la prise en considération des situations régionales lors de la mise en oeuvre de la politique agricole commune et de la libre circulation des travailleurs.

Afin de pouvoir satisfaire aux diverses exigences du Traité, la Communauté doit avoir, d'une part, une vue d'ensemble de l'évolution régionale, et, d'autre part, une conception qui lui permette de coordonner les moyens nationaux et communautaires et de les orienter toujours vers les problèmes régionaux les plus importants qui se posent dans la Communauté.

Les explications suivantes englobent les principes essentiels de la conception qui pourrait servir de base commune à la politique à suivre dans la Communauté.

A. Objectifs de la politique régionale dans la Communauté

Les objectifs de la politique régionale dans la Communauté doivent tenir compte des faits suivants :

- les différences de prospérité entre certaines régions de la Communauté continuent d'être considérables et le libre jeu du marché n'est pas en mesure d'assurer à lui seul la correction de ces différences; les autorités responsables doivent mettre en oeuvre une politique active permettant de créer les conditions de base indispensables au développement et d'éliminer les distorsions qui favorisent les déséquilibres;
- la création d'un espace économique unifié et le développement des échanges avec les pays tiers intensifient la concurrence entre les entreprises et peuvent avoir pour conséquence que divers problèmes d'adaptation, inévitables en tout état de cause, se posent plus vite que l'on ne l'envisageait dans certaines régions et branches d'activité;
- la mise en oeuvre de la politique agricole commune, qui tend à spécialiser les productions agricoles et les conditions de commercialisation, fait ressortir plus fortement les faiblesses structurelles de certaines zones à prédominance agricole et elle influera sur l'économie des différentes régions;
- une meilleure distribution géographique de l'activité économique, permettant d'intégrer dans le processus de production de certaines régions la main-d'oeuvre inemployée, ou mal employée, faute de possibilités de formation et d'emplois adéquats, et de réduire les coûts collectifs des trop grandes agglomérations, peut apporter une contribution non négligeable à la croissance économique générale.

Compte tenu de ces faits, les objectifs de la politique régionale dans la Communauté peuvent être définis comme suit :

- 1) La politique régionale, sans viser systématiquement une égalisation des revenus régionaux, ni freiner artificiellement la croissance des régions les plus développées, doit contribuer à corriger les disparités de revenus excessives existant entre les régions.
- 2) La politique régionale doit développer, en tenant compte de leurs vocations naturelles, les ressources actuelles et potentielles des diverses régions et favoriser les spécialisations dans des activités susceptibles de soutenir la concurrence. Ainsi, les populations des différentes régions pourront jouer un rôle actif dans l'expansion de leur région, et bénéficier de meilleures conditions d'emploi et d'un niveau de vie plus élevé.

La spécialisation qui doit être recherchée en vue d'augmenter la compétitivité et la productivité ne doit toutefois pas conduire à oublier les risques inhérents aux monostructures. Pour les éviter, la politique régionale doit tendre à préserver une relative diversification dans les régions présentant une certaine dimension.

- 3) La politique régionale doit tendre à maintenir, dans les régions développées, la souplesse des structures économiques et notamment industrielles, pour réduire, dans la mesure du possible, les difficultés d'adaptation aux changements structurels.
- 4) Dans certains cas exceptionnels, une certaine incompatibilité peut apparaître entre la répartition optimale des facteurs de production et d'autres objectifs. Priorité doit être donnée aux actions régionales qui contribuent le plus efficacement à l'expansion de l'économie nationale et communautaire; mais les mesures nécessaires doivent être prises, sur le plan social, pour porter remède aux difficultés qu'une action justifiée par les seules raisons économiques ne peut résoudre.
- 5) Si une politique de développement doit être mise en oeuvre dans chaque région, priorité doit être donnée, dans l'action communautaire, aux régions où le niveau de vie est le plus bas, ou qui connaissent des difficultés d'adaptation particulièrement grandes.

B. Les méthodes de la politique régionale

Pour pouvoir atteindre les objectifs ci-dessus mentionnés, il faut des méthodes efficaces susceptibles de résoudre les divers problèmes régionaux existants. Les études menées dans ce domaine par les groupes d'experts et par la Commission ont abouti à une série de conclusions qui peuvent être directement utilisées par la politique régionale.

1) Les régions périphériques de la Communauté éloignées des grands centres industriels existants disposent, quand la densité de peuplement est assez élevée, d'un potentiel de main-d'oeuvre suffisant; les conditions techniques d'approvisionnement en énergie et en matières premières ne constituent plus actuellement un obstacle au développement de ces régions, mais plutôt un avantage.

L'implantation d'entreprises compétitives dans les régions périphériques est donc possible, pourvu qu'elles puissent disposer des conditions générales qui favorisent le développement cumulatif de centres industriels, existants ou non, qu'il s'agisse des liaisons indispensables entre les activités économiques complémentaires, ou des infrastructures générales réalisées par les pouvoirs publics.

La politique régionale devrait donc promouvoir la création, dans ces régions, de "pôles de développement" groupant un ensemble cohérent d'entreprises industrielles et d'activités de services, disposant de toutes les infrastructures nécessaires, et susceptibles de se développer, après les interventions initiales, par le jeu du marché.

Pour la réalisation de tels pôles, une étude systématique des orientations économiques souhaitables des zones offrant les meilleures chances de succès, compte tenu des facteurs naturels et démographiques, est nécessaire, afin de guider les décisions des pouvoirs publics concernant la réalisation des infrastructures et pour orienter les investissements des entreprises par les moyens dont disposent les Etats membres et les institutions de la Communauté.

Les mesures d'encouragement des pouvoirs publics ne doivent pas, dans ces cas, viser à implanter, par des moyens plus ou moins artificiels, de grandes unités de base demeurant techniquement et psychologiquement isolées. L'action des pouvoirs publics doit favoriser, au contraire, l'implantation d'activités "motrices", susceptibles d'entraîner des activités "induites", parmi lesquelles les services jouent un grand rôle.

Pour que ces "pôles de développement" retiennent les éléments les plus jeunes, actuellement poussés à émigrer dans les grands centres à concentration excessive, les équipements collectifs nécessaires doivent être réalisés (habitat, équipement hospitalier, enseignement professionnel, enseignement supérieur et activités de recherche, infrastructure de transport, etc). Etant donné l'ampleur et la diversité des investissements à la charge des pouvoirs publics, une certaine concentration des efforts s'impose pour permettre la réalisation simultanée des principaux équipements collectifs nécessaires dans quelques "pôles" des grandes régions défavorisées.

L'existence de "pôles" suffisamment développés et dynamiques permettra de soutenir le développement de "centres secondaires". Lorsque, comme c'est le cas notamment dans l'Ouest de la France et dans certaines régions du Sud de l'Italie, l'industrialisation a été amorcée à différents niveaux de la hiérarchie urbaine, la constitution de grands centres industriels est d'autant plus urgente qu'elle est nécessaire à la prospérité et au développement des entreprises qui se sont implantées, souvent isolément, dans des centres secondaires.

Corrélativement, une politique d'assainissement des structures agricoles est nécessaire dans ces régions pour faire participer la population rurale à l'expansion générale. Outre la spécialisation des productions pour les échanges interrégionaux, la production pour les besoins croissants des populations des pôles et centres secondaires peut contribuer à augmenter les revenus agricoles. Mais ce n'est qu'au prix d'un effort permanent de rationalisation interne que l'agriculture de la région pourra tirer profit de l'élargissement de ses débouchés.

Quand la densité de la population ne permet pas la création de grands centres groupant un ensemble diversifié d'activités secondaires et tertiaires, le développement peut se fonder sur l'amélioration des structures agricoles, l'extension de certaines activités comme le tourisme, et l'implantation de certaines entreprises moins dépendantes de la proximité d'autres industries. Pour éviter que l'exode rural

ne dépasse dans certains cas la limite économiquement justifiée et socialement acceptable et ne conduise à un vieillissement excessif de la population rurale, il est opportun de grouper dans certains centres ruraux (villages-centres) des équipements collectifs, afin de limiter cet exode.

2) Dans les zones rurales d'étendue plus limitée où des problèmes de développement se posent, mais qui ne sont pas trop éloignées des centres industriels existants, il convient de favoriser une meilleure répartition géographique de l'activité économique, en facilitant le développement de centres secondaires, notamment pour absorber la main-d'oeuvre dégagée par l'agriculture. Une méthode efficace consiste à réaliser, dans certaines localités d'importance moyenne, qui jouent déjà un rôle administratif et culturel dans la région, les infrastructures nécessaires pour que ces centres secondaires se développent; l'expérience des "points centraux" en république fédérale d'Allemagne et des "centres de développement" aux Pays-Bas, fournit à cet égard d'utiles enseignements. Les programmes d'action régionale doivent déterminer les points centraux à retenir dans une région et préciser les infrastructures à réaliser dans chacun d'entre eux.

3) Dans les zones d'ancienne industrialisation où des problèmes d'adaptation et de conversion se posent, la politique régionale doit tendre à diversifier l'économie régionale par l'implantation d'industries nouvelles, afin que le revenu de ces zones continue de progresser. L'action d'ensemble prévue par les programmes régionaux doit porter non seulement sur l'implantation d'entreprises, mais sur la rééducation professionnelle, la restructuration urbaine et les autres infrastructures. Il peut être opportun de choisir certains points offrant des conditions favorables pour la croissance d'activités économiques diversifiées - qui ne sont pas nécessairement situées à l'endroit même où des problèmes de conversion se posent, mais n'en sont pas trop éloignées - afin de réaliser plus particulièrement dans ces centres l'effort de renouvellement nécessaire (1).

4) En ce qui concerne les problèmes des zones où la concentration urbaine est excessive, l'éclaircissement ultérieur du problème des "coûts d'agglomération" constitue la condition préalable à toute action. A cet égard, il convient de souligner que la Commission a l'intention de demander à un groupe d'experts d'étudier le problème des coûts collectifs des grandes agglomérations de la Communauté et celui des modalités de financement des dépenses que l'excès de concentration occasionne.

(1) Voir conclusions du groupe n° 2 chargé d'examiner les problèmes des régions déjà industrialisées à structure vieillie.

5) En ce qui concerne les régions situées aux frontières communes des États membres, la disparition progressive de la frontière économique accroît la nécessité d'une coopération étroite dont l'objectif essentiel doit être l'amélioration de l'infrastructure et, en particulier, ~~les~~ voies de communication traversant les frontières. Les mesures prévues pour le développement de ces régions devraient faire l'objet de programmes qui permettent de connaître les intentions des deux côtés des frontières et de recueillir l'accord nécessaire pour les projets ayant des incidences sur la région voisine. De cette manière, il serait possible d'éviter, pour les investissements publics et privés, les risques de double emploi et de mauvaise orientation.

6) Dans les régions allemandes limitrophes de la zone soviétique, des mesures coordonnées doivent être prises pour remédier aux conséquences économiques de la rupture des courants traditionnels d'échanges. Ces mesures doivent viser notamment à écarter le danger de l'émigration et de la lente érosion sociale qui en découle.

U. Moyens de politique régionale dans la Communauté économique européenne

Les principaux moyens de politique régionale dans la Communauté économique européenne dépendent des autorités publiques des États membres, qu'il s'agisse, dans une mesure variable suivant les constitutions des pays, des autorités centrales, ou des régions et des collectivités locales. Mais ces moyens doivent être employés en respectant les dispositions du Traité. Par ailleurs, les institutions de la Communauté disposent de moyens propres.

Une politique régionale efficace dans la Communauté suppose donc, comme l'a d'ailleurs souligné le Parlement européen, que les moyens dont disposent les États membres, aux niveaux national et régional, et les Communautés européennes, soient orientés en fonction d'objectifs communs.

On ne saurait trop insister sur la nécessité de replacer les actions particulières, menées au niveau régional, de quelque nature qu'elles soient (structures agricoles, infrastructures de transports, formation professionnelle, etc) dans une vue d'ensemble de la situation et des perspectives économiques de la région.

1. Moyens de politique régionale des Etats membres

Il apparaît de plus en plus qu'il ne faut pas surestimer l'efficacité des apports financiers et que des aides, mêmes importantes, ne peuvent à elles seules assurer le développement régional; il serait vain de tenter de compenser par des aides financières les inconvénients qui résultent pour les entreprises de l'insuffisance des infrastructures. Il est indispensable, pour obtenir un développement rapide et durable, que les initiatives publiques aussi bien que privées couvrent une large gamme d'actions cohérentes dans les domaines les plus divers.

Les différents moyens de politique régionale ont fait l'objet d'une analyse approfondie des experts nationaux (1); les conclusions ci-après concernent surtout les aides financières, pour lesquelles le Traité donne à la Commission une responsabilité particulière.

a) Aides financières

L'efficacité des aides (2) pourrait être augmentée dès maintenant en s'inspirant des principes suivants, consacrés d'ailleurs par les travaux des experts nationaux :

- i) les aides financières ne suffisent pas à assurer le développement des régions défavorisées; les aides n'ont une efficacité satisfaisante que si elles s'accompagnent de la mise en place de l'infrastructure nécessaire;
- ii) il est souhaitable que les aides stimulent l'implantation d'entreprises dans les localités et centres des régions défavorisées qui offrent les meilleures chances de développement; dans cette optique, les systèmes d'aides devraient être conçus de façon à favoriser le développement de "pôles" et de "centres", comme c'est déjà le cas dans certains pays;
- iii) les avantages financiers ne doivent être accordés qu'à des entreprises financièrement saines et durablement compétitives; ils devraient, notamment dans les grandes régions défavorisées, stimuler l'implantation d'"entreprises motrices", propres à susciter la création d'autres activités;

(1) Voir conclusions du groupe n° 3 chargé d'apprécier l'efficacité des divers avantages octroyés en vue de favoriser le développement régional.

(2) Subventions en capital, bonifications d'intérêt, garanties, etc.

- iv) les avantages financiers accordés devraient faciliter l'adaptation structurelle des régions aux nouvelles exigences économiques et techniques; cela implique que ces avantages reçoivent le caractère d'aides temporaires; les Etats membres, en tout cas, ne devraient pas accorder d'aides permanentes qui feraient obstacle aux processus d'adaptation et conduiraient à maintenir des activités non compétitives; non seulement, en effet, de telles aides entraîneraient une perte de production pour l'ensemble de l'économie, mais elles feraient surgir en fin de compte de nouveaux problèmes régionaux;
- v) la politique régionale et la politique de la concurrence exigent, non seulement sur le plan national mais aussi sur le plan communautaire, que l'importance des aides soit proportionnée à la gravité des problèmes posés, ce qui implique la prise en considération prioritaire des régions en proie à des difficultés particulièrement sérieuses.

Pour qu'il soit assuré que l'octroi des aides sera conforme à ces principes, et pour faciliter aux institutions de la Communauté l'examen de leur compatibilité avec les dispositions du Traité, il est souhaitable de les inscrire, dans la mesure du possible, dans le cadre de programmes régionaux ou d'études régionales approfondies.

b) Infrastructures

On peut désigner sous le terme "infrastructures" non seulement les équipements matériels mis à la disposition de la collectivité, mais aussi l'ensemble des réalisations qui conditionnent le développement des activités économiques. On est donc conduit à donner un sens très large à cette notion, de telle sorte qu'elle englobe tous les facteurs qui jouent un rôle déterminant dans le développement économique : infrastructure économique proprement dite (zones industrielles, voies de communication, moyens de transmission, etc...) moyens de formation (enseignement général et formation professionnelle), équipement socio-culturel (habitat, équipement sanitaire et culturel, organisation des loisirs).

Comme la réalisation simultanée de ces équipements collectifs, par ailleurs très onéreux, est la condition du développement des initiatives privées, une certaine concentration des efforts dans certains "pôles de développement" ou "points centraux" est inévitable. Les conclusions auxquelles le groupe de travail 3 est parvenu à ce sujet peuvent être reprises (1).

(1) Voir conclusions du groupe n° 3

D'une façon générale, on devrait considérer que dans les régions défavorisées de la Communauté, les investissements d'infrastructure ne doivent pas seulement tenir compte des conditions présentes du trafic qui plaident presque toujours en faveur des régions développées; mais il convient, dans une perspective à long terme, de fournir des "prestations anticipées" là où les chances de succès sont réunies.

Dans l'application de ce principe, il faut considérer dans quelle mesure les régions disposent déjà de l'équipement minimum indispensable et jusqu'à quel point il est permis d'escompter une évolution spontanée de l'économie.

c) Organisation administrative et financière

Comme le développement régional est lié à l'ensemble des décisions prises par les pouvoirs publics, ou plus exactement aux répercussions de ces mesures sur les décisions de localisation des entrepreneurs, une action conjointe de toutes les administrations centrales et locales, s'appuyant sur les diverses forces économiques et sociales, est nécessaire.

Le premier objectif est d'éviter que les décisions prises par les pouvoirs publics n'aient des incidences involontairement centralisatrices.

La fiscalité et la tarification des services publics doivent être à cet égard prises en considération. Le fait notamment que, dans certaines grandes agglomérations, les entreprises ne supportent pas, sous forme d'impôts locaux ou de tarifs de services publics, toutes les dépenses publiques qu'elles occasionnent, joue en faveur de la concentration géographique.

La première condition d'une répartition harmonieuse des activités économiques sur le territoire de la C.S.E. est donc que les entreprises supportent, dans une plus juste mesure, les conséquences financières de leur implantation dans les régions concentrées. Le groupe des experts indépendants chargé d'étudier les coûts de la concentration géographique, groupe que la Commission a l'intention de créer, pourrait fournir la base nécessaire pour la conception d'une politique appropriée.

Par ailleurs, les impôts particulièrement productifs sont généralement assis sur les recettes des entreprises industrielles, ce qui favorise les communes industrielles et désavantage les communes agricoles ou résidentielles. On risque alors de

voir régions et communes rivaliser pour faire des offres à meilleur compte. Une meilleure connaissance des incidences de la fiscalité sur la localisation des activités est nécessaire pour que les réglementations fiscales puissent prendre en considération leurs incidences régionales.

Il en est de même en ce qui concerne l'organisation de systèmes de crédit. Les conditions semblent plus favorables au développement des initiatives régionales dans les pays de la Communauté où il existe, dans les régions, un système de collecte et de distribution de l'épargne, ou au moins des institutions financières régionales dotées de moyens d'action suffisants.

Il convient ensuite d'assurer une action cohérente des pouvoirs publics aux niveaux local, régional et central, pour atteindre les objectifs recherchés. A ce sujet, les conclusions des experts (1) peuvent être reprises, mais il est clair que les problèmes se posent différemment suivant les systèmes constitutionnels des Etats membres.

Aucun système ne permet de résoudre tous les problèmes. L'idéal serait sans doute que les populations des communes et des régions, ou plus exactement leurs représentants, puissent gérer eux-mêmes les intérêts locaux et régionaux, tout en évitant une concurrence excessive entre les collectivités locales, par une coordination "horizontale" efficace, et en intégrant les actions locales et régionales dans la politique économique générale grâce à une coordination "verticale" suffisante.

Enfin, une politique régionale efficace postule une définition claire des responsabilités, principalement dans les régions qui doivent faire l'objet d'un programme d'action. Cette définition des responsabilités doit d'ailleurs être réglée différemment en fonction des structures administratives des Etats membres et des situations régionales.

(1) Voir conclusions du groupe n° 3

2. Coordination des politiques communes avec la politique régionale

Comme les politiques communes exercent souvent, par leurs diverses mesures, une influence considérable sur l'économie des diverses régions, il importe de les coordonner avec la politique régionale de façon qu'elles contribuent autant que possible à réduire les déséquilibres régionaux. Il est montré ci-après quels sont les problèmes qui se posent dans les divers secteurs et quelles sont les actions qui peuvent être entreprises pour parvenir à une meilleure orientation des politiques communes vers les objectifs de la politique régionale.

a) Politique agricole

L'unification des marchés des produits agricoles et les prix communs influencent tant l'orientation et le volume des productions agricoles que leur localisation en fonction des conditions naturelles et économiques, l'activité agricole de chaque région devant être ainsi orientée dans le sens le plus rationnel du point de vue de l'économie générale.

Mais ce rapprochement des prix peut se traduire, dans un certain nombre de cas, par une diminution des prix payés aux producteurs, ce qui peut mettre dans une situation difficile un nombre suffisamment grand d'entreprises agricoles pour qu'il en résulte un problème régional; d'un autre côté, la poursuite de l'expansion économique peut mettre en évidence les déficiences structurelles des régions agricoles, accroître la disparité entre les revenus agricoles et ceux des autres secteurs et accélérer les migrations du secteur agricole vers les autres secteurs économiques.

C'est pourquoi la politique agricole commune, afin de promouvoir l'adaptation de l'agriculture aux conditions d'une économie en croissance et d'éviter ainsi une accentuation des disparités entre les régions rurales et les autres régions, a abordé très tôt les problèmes de structure agricole, la mise en oeuvre progressive d'une politique d'amélioration des structures étant considérée comme le corollaire indispensable de la politique des marchés.

Le premier instrument dont dispose la Communauté en ce domaine est la coordination des politiques de structure agricole des Etats membres, en application de la décision du Conseil du 4 décembre 1962. D'après cette décision, les politiques nationales de structure agricole doivent être appréciées et leur coordination doit être effectuée en tenant compte de l'interdépendance entre les politiques de structure et celles des marchés agricoles, ainsi que des possibilités de développement régional. Les Etats membres ont en outre l'obligation de communiquer en temps utile à la Commission des projets de plans pluriannuels et de programmes régionaux comportant des mesures d'amélioration des structures agricoles. La Commission peut exprimer son opinion à leur sujet.

Le second instrument de politique de structure dont dispose la Communauté est le financement communautaire de certains projets d'amélioration des structures agricoles. Ce financement est assuré par la section "Orientation" du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. Pour le concours du Fonds, une priorité est accordée aux projets qui s'insèrent dans un ensemble de mesures visant à encourager le développement harmonieux de l'économie générale de la région où ces projets sont réalisés (Art. 15 Par. 1 du règlement n° 17/64/CEE).

Les programmes communautaires à arrêter par le Conseil sur proposition de la Commission constituent le pont indispensable entre les deux instruments que constituent la coordination et le financement. Ils devraient être basés sur des analyses régionales de la situation socio-économique de l'agriculture et de son évolution prévisible à la lumière des conséquences de la mise en oeuvre de la politique commune des prix et des marchés ainsi que du développement de l'économie en général. Ces programmes communautaires doivent préciser, outre les modalités du financement proprement dit, l'objectif à atteindre, la nature des réalisations à envisager et les zones où devrait se porter l'effort principal.

La Commission a annoncé son intention de transmettre au Conseil des propositions contenant des "plans communautaires pour l'amélioration du niveau de vie de la population agricole" prévoyant, entre autres, des mesures à caractère structurel ou social destinées à améliorer la situation socio-économique d'entreprises ou de régions qui souffrent d'un retard économique, mais qui présentent des possibilités d'adaptation et d'intégration dans l'ensemble de l'économie.

La conception de base relative à la coordination au niveau communautaire des politiques nationales de structure agricole, l'article 15 § 1 du règlement n° 17/64/CEE, les programmes communautaires prévus à l'article 16 du règlement précité, ainsi que les futurs plans communautaires, constituent autant de contributions positives de la politique agricole commune à la correction des déséquilibres régionaux et à l'adaptation de l'agriculture dans une économie en expansion.

Il convient à nouveau de souligner ici la nécessité d'intégrer la politique des structures agricoles dans une vue d'ensemble de la situation et des perspectives économiques des régions concernées.

b) Politique commune des transports

La politique commune des transports, en voie d'élaboration, devra veiller à favoriser un développement régional équilibré.

Application aux transports de prix et conditions comportant tout élément de soutien ou de protection au sens de l'article 80

Les exceptions permises par l'article 80 § 2 du Traité en faveur des prix et conditions de soutien doivent être appréciées en tenant compte de l'efficacité économique de telles mesures.

De tels prix et conditions ne sont pas sans présenter certains inconvénients par rapport aux autres moyens de développement régional : le montant des avantages accordés n'est exactement connu, ni de l'entrepreneur qui le reçoit, ni des pouvoirs publics qui les accordent; ils favorisent particulièrement les entreprises sensibles aux variations des coûts de transport; ils peuvent ainsi fausser la localisation optimale des activités économiques.

L'amélioration des infrastructures offre - partout où une évolution favorable se dessine - un moyen de politique régionale plus efficace que les tarifs de soutien.

Infrastructure des transports

Il convient tout d'abord, dans le cadre de la politique commune des transports, de favoriser la réalisation de quelques grands axes européens, reliant les "pôles" des régions périphériques aux régions centrales de la Communauté. Cela suppose que la politique des transports ne soit pas définie en fonction des conditions actuelles de transport dans les régions défavorisées, mais soit fondée sur les perspectives d'évolution à long terme et prenne notamment en considération la rentabilité des axes.

La coordination des programmes nationaux et régionaux d'infrastructure de transports est aussi nécessaire dans les régions situées aux frontières communes des pays membres de la Communauté.

Le Conseil a approuvé, le 28 février 1966, une proposition de décision soumise par la Commission, concernant l'institution d'une procédure de consultation pour les projets relatifs aux grandes infrastructures de transport. Cette procédure a principalement pour objet d'harmoniser, dans le cadre de la politique commune des transports, l'action suivie dans ce secteur par les Etats membres.

c) Dans le domaine de l'énergie, des changements structurels profonds se sont produits ces dernières années (substitution du pétrole et du gaz au charbon, concurrence de charbons importés à meilleur prix).

Du fait de cette évolution de l'approvisionnement, la plupart des régions périphériques de la Communauté pourraient bénéficier de coûts énergétiques au moins aussi avantageux, sinon plus bas, que les grands centres industriels traditionnels implantés autour des bassins houillers. Toutefois, les réglementations et politiques suivies ont encore pour effet le maintien d'un prix relativement élevé de l'énergie dans certaines régions. Il en résulte des distorsions susceptibles d'aller à l'encontre d'un développement équilibré au niveau de la Communauté.

La politique énergétique commune en voie d'élaboration devrait donc viser, entre autres, à faire profiter davantage les régions périphériques de la Communauté des possibilités qu'offre la nouvelle situation dans le domaine de l'approvisionnement en énergie.

Il y a lieu de considérer toutefois que le repli de la production charbonnière communautaire pose des problèmes difficiles, différents de nature et d'ampleur, du reste, selon les régions.

Le Protocole d'accord d'avril 1964 prévoit par conséquent une coordination à l'échelon communautaire des mesures prises pour sauvegarder une certaine production charbonnière et pour assurer la progressivité des substitutions. Parallèlement, il

conviendrait d'intensifier l'action concertée des Etats membres et des institutions de la Communauté pour susciter des activités nouvelles, action qui a permis d'obtenir déjà d'importants résultats.

Par ailleurs, il convient de réfléchir, dès à présent, sur la localisation des centrales nucléaires en fonction des objectifs du développement régional.

d) Politique de formation professionnelle

La formation professionnelle jouera un rôle croissant dans le développement régional. A mesure que se réduisent les handicaps des régions périphériques de la Communauté, en matière d'approvisionnements en énergie notamment, les chances de développement de ces régions dépendent de plus en plus des qualifications et des aptitudes de la population. Les tendances actuelles de l'économie à la spécialisation et à l'automatisation ont pour conséquence des exigences de plus en plus poussées en matière de formation professionnelle. Les entreprises qui s'installent dans les régions défavorisées devraient y trouver, sinon un personnel déjà formé, du moins des organismes appropriés permettant une adaptation de la main-d'oeuvre à leurs besoins.

Il convient donc de développer le réseau de formation professionnelle et d'établir un système efficace d'incitations financières, pour permettre aux personnes qui désirent recevoir une formation de suivre des cours d'adaptation et de rééducation.

Le cas échéant, des aides spécifiques devraient être accordées pour dédommager les entreprises des charges qui résultent pour elles de l'embauche de travailleurs dont le rendement initial est faible.

Par ailleurs, dans les zones où des problèmes de conversion se posent, il est normal que travailleurs et entrepreneurs soient aidés à supporter des charges dont l'origine ne se trouve pas dans l'entreprise elle-même, mais dans l'évolution de l'économie nationale. La réadaptation professionnelle est d'une importance déterminante.

e) Concurrence

L'octroi d'aides aux entreprises constitue un instrument important d'encouragement du développement régional dans la mesure où ces aides sont accordées d'après certaines règles, notamment celles ci-dessus énumérées (1), susceptibles d'assurer un maximum d'efficacité.

(1) Voir ci-dessus, II, C, 1 a)

D'autre part, les mêmes aides sont soumises aux règles de la concurrence telles qu'elles figurent notamment à l'article 92 et suivants du Traité de Rome.

Il est évident que, dans certains cas, des conflits peuvent apparaître entre les soucis d'assurer une plus grande efficacité des aides, et d'éviter, dans la mesure du possible, des distorsions de concurrence. Ainsi, certaines formes d'aides, comme par exemple des amortissements accélérés, peuvent être très attractives pour les entreprises, et apparaître comme efficaces; mais elles présentent, pour les pouvoirs publics, à côté de certains avantages, l'inconvénient que le volume de l'aide accordée n'est que difficilement quantifiable. Du point de vue du développement régional, il pourrait également s'avérer utile, dans certains cas, de concentrer l'aide sur une entreprise motrice susceptible d'entraîner la création d'autres entreprises; du point de vue de la politique de concurrence, par contre, des objections pourraient être soulevées, s'il devait s'avérer que cette entreprise motrice appartient à une branche d'activité caractérisée par une concurrence acharnée.

La Commission rappelle à cet égard qu'elle envisage :

- d'émettre des avis ou des recommandations sur les actions qui mériteraient en premier lieu l'appui financier des Etats membres, avec les moindres risques de fausser la concurrence. A cet égard, l'aménagement de l'infrastructure, au sens large du terme, doit avoir la priorité;
- d'émettre des avis ou des recommandations sur les secteurs où des mesures d'aide à des entreprises risqueraient particulièrement d'affecter les conditions des échanges d'une façon contraire à l'intérêt commun. Il s'agit de secteurs sensibles qui sont caractérisés, par exemple, par des surcapacités de production ou par une concurrence aiguë rendant probable le recours aux clauses de sauvegarde du Traité.

Il ne s'agirait pas de limiter le jeu du marché, mais seulement d'éviter que la création de capacités excédentaires ne soit stimulée par des interventions des pouvoirs publics;

- de suivre l'application que l'on fait des régimes généraux d'aide selon une procédure qu'elle a proposée par ailleurs aux gouvernements. Cette action permettra de dégager progressivement une jurisprudence s'inspirant

des principes de la politique économique régionale conformes à l'intérêt communautaire, notamment au regard de la création de "pôles de développement" et de "centres secondaires", jurisprudence qui éclairera la manière dont les États devraient mettre en oeuvre les régimes d'aides en vigueur.

Ainsi la Commission cherche à trouver entre les exigences de la politique régionale et celles de la politique de concurrence un compromis permettant une allocation des aides qui soit satisfaisante à ce double point de vue.

3. Le rôle des institutions européennes dans le financement de la politique régionale

Bien que les diverses ressources financières dont disposent les institutions européennes soient affectées à des objectifs différents, et soient gérées par des organismes et suivant des procédures distinctes, leur emploi coordonné donne à la Communauté des moyens d'action régionale importants, susceptibles d'apporter une contribution efficace à la solution des problèmes régionaux. Pour conférer la plus grande efficacité possible à ces moyens, et les concentrer sur les problèmes régionaux de la Communauté offrant une difficulté particulière, on ne devrait y recourir que dans les cas où les autorités nationales et régionales ne sont pas en mesure de résoudre seules ces problèmes. La coordination pourrait être facilitée en accordant une certaine priorité aux projets qui rentrent dans le cadre de programmes.

a) Banque européenne d'investissement

La Banque européenne d'investissement a déjà apporté une contribution importante à la solution des problèmes de développement des grandes régions périphériques de la Communauté.

A la fin de 1963, la Banque avait accordé 80 prêts totalisant 465 millions d'unités de compte. Les investissements auxquels la Banque a apporté son concours s'élèvent au total à environ deux milliards d'unités de compte. La majorité des projets financés concerne les grandes régions périphériques moins favorisées de la Communauté.

Il n'en reste pas moins que, dans l'avenir, les ressources de la Banque devront être adaptées à l'importance des besoins qui se feront sentir, ce qui

suppose, en particulier, que les États membres facilitent davantage l'accès de la Banque à leur marché des capitaux.

En outre, pour que la Banque soit en mesure de jouer un rôle plus actif dans le développement régional, il conviendrait de procéder à une étude en vue de déterminer si, dans les conditions actuelles, et à quelles conditions, il serait nécessaire de réduire les taux et la charge d'intérêt résultant pour les emprunteurs de la Banque dans les régions particulièrement défavorisées, comme il en est déjà pour certaines d'entre elles. Il conviendra de tenir compte, dans cette étude, de ce que le rôle du taux de l'intérêt en tant que moyen régulateur de la distribution des flux de monnaie, de crédit et de capital ne soit pas remis en question par un octroi trop libéral de bonifications d'intérêt.

b) Prêts accordés dans le cadre du Traité C.E.C.A.

Des problèmes analogues se posaient en ce qui concerne le taux d'intérêt des prêts que la Haute-Autorité consent pour les opérations de conversion, et les risques de change que doivent assumer les entreprises.

Pour résoudre ces problèmes, la Haute Autorité a décidé, le 8 septembre 1965, d'accorder, dans la limite de ses moyens financiers, des prêts dans des conditions plus favorables, prêts destinés à faciliter le financement de projets de reconversion.

La Haute Autorité, afin de conduire ces opérations de reconversion en pleine connaissance des implications qu'elles comportent pour les secteurs autres que ceux relevant de sa compétence, s'assure, par la consultation au sein d'un groupe de travail commun, dont font partie la Commission et la B.E.I. qu'il n'y a pas d'objection à ce qu'elle facilite par l'octroi de ses crédits la création d'une nouvelle activité économique.

c) Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

La section "Orientation" du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole permet à la Communauté de disposer d'un moyen d'action précieux pour l'assainissement des structures agricoles, qui est un aspect important de la politique régionale.

L'adoption d'une conception d'ensemble de la politique régionale dans la Communauté, et l'examen au niveau communautaire des politiques régionales sont nécessaires pour :

- l'élaboration des programmes communautaires prévus par l'art. 16 du règlement n° 17, qui doivent déterminer les actions (et éventuellement les combinaisons d'actions) nécessaires pour une meilleure efficacité, ainsi que les zones où devra se porter l'effort principal;
- l'application judicieuse de l'article 15 du même règlement, qui prévoit une priorité pour les projets s'insérant dans un ensemble de mesures visant à encourager le développement harmonieux de l'économie générale de la région.

d) Fonds social

Le chômage ou le sous-emploi étant les conditions premières des interventions du Fonds, celui-ci est amené à contribuer au financement d'opérations de rééducation et de réinstallation dont les résultats, étant donné le caractère généralement localisé du chômage et du sous-emploi, rencontrent souvent les objectifs d'une politique régionale.

Dans la mesure où un développement régional équilibré demande aussi que les mesures destinées à favoriser la qualification et l'adaptation structurelle de la main-d'oeuvre soient axées sur des objectifs régionaux, la plus grande attention doit être accordée aux délibérations en cours sur ce point au sein du Conseil (1).

(1) Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner que la Commission a présenté au Conseil un certain nombre de propositions dont les plus importantes ont pour but de doter le Fonds de moyens d'intervention plus directs dans le domaine du développement régional. Elles visent notamment :

- à faire participer le Fonds au financement de la construction, de l'agrandissement et de l'équipement de centres de formation professionnelle dans les régions dépourvues des structures nécessaires en ce domaine;
- à stimuler les programmes de rééducation et la construction de centres par une procédure d'intervention plus active : le Fonds pourrait intervenir, sous la forme d'octroi d'avances aux Etats membres et aux organismes de droit public dès le début de programmes de rééducation professionnelle, et pour la construction ou l'aménagement de centres dans certaines régions;
- en matière de reconversion, à faire participer le Fonds au maintien du salaire des travailleurs, qui, ayant perdu leur emploi par suite de la fermeture de l'entreprise dans une région souffrant, ou menacée, de chômage, seraient réemployés par une nouvelle entreprise s'installant dans la même région;

e) Crédits d'études des Communautés

En outre, dans le cadre des moyens dont elle dispose, la Commission a passé des contrats portant sur un certain nombre d'expériences-pilote : étude en vue de la promotion d'un pôle de développement en Italie du Sud, étude de la création d'un réseau de points centraux dans l'Eifel-Hunsrück et dans une région bavaroise, coopération entre le Nord de la Lorraine et la province méridionale belge de Luxembourg. En outre, une étude de prévision de circulation routière concernant une zone axée sur Liège-Luxembourg-Strasbourg a été confiée à des bureaux d'étude en vue d'une coordination des investissements d'infrastructure dans ladite zone. La Haute Autorité participe à certaines études de la Commission et réalise de nombreuses études et travaux d'assistance technique dans les régions minières et sidérurgiques de la Communauté.

Ces études doivent être approfondies et étendues à d'autres problèmes régionaux typiques de la Communauté. Les Communautés peuvent aussi apporter leur concours technique à l'élaboration de certains programmes régionaux.

-
- à étendre le bénéfice des interventions du Fonds à certains catégories de travailleurs salariés en sous-emploi, à condition que ces travailleurs soient dépourvus de toute qualification professionnelle, ou tenus à une réadaptation professionnelle par suite de l'évolution des techniques de production. Cette disposition devrait être un stimulant pour l'implantation d'activités nouvelles dans les régions de développement ou dans les régions à structure vieillie;
 - enfin, à financer des logements sociaux destinés aux travailleurs qui se déplacent, soit à l'intérieur d'un Etat, soit d'un Etat membre vers un autre, proposition qui peut faciliter l'implantation d'activités nouvelles dans les régions concernées.

Ces propositions font encore l'objet de discussions au sein du Conseil.

D. Le rôle des programmes régionaux

1) Types de programmes régionaux

- a) Dans tous les Etats membres, les entrepreneurs décident librement des investissements et de la localisation des entreprises, mais ces décisions sont largement et de plus en plus influencées par l'activité des pouvoirs publics et notamment par :
- l'ampleur et la qualité de l'infrastructure qu'ils mettent à leur disposition;
 - l'octroi d'avantages financiers directs aux entreprises;
 - les répercussions régionales de la politique économique générale.

Les décisions des pouvoirs publics sont cependant prises à des niveaux très différents : certaines incombent aux communes, d'autres à la région, d'autres enfin au gouvernement central; dans certains cas, les institutions européennes interviennent.

Cette répartition des centres de décision est nécessaire pour permettre une orientation aussi judicieuse que possible des mesures en fonction des besoins locaux et régionaux et pour pallier les inconvénients d'une centralisation excessive.

D'autres part, il importe d'éviter une dispersion des régions et de permettre une utilisation aussi rationnelle que possible des crédits publics.

Cela suppose que :

- les divers centres de décision poursuivent les mêmes objectifs;
- les mesures soient conçues sur la base d'analyses et de perspectives identiques;
- les mesures soient coordonnées dans le temps et dans l'espace.

- b) Il s'avère sans cesse davantage que l'élaboration de programmes régionaux, basés sur des recherches approfondies, constitue un instrument efficace pour satisfaire ces diverses nécessités.

Les programmes et ébauches de programmes existants ou en préparation, relatifs à des régions ou à des parties de régions, sont évidemment de nature très différente; ils vont des études de caractère plus ou moins académique aux listes de mesures arrêtées comme définitives par les autorités.

Les considérations qui suivent ne s'appliquent qu'aux programmes régionaux qui, sans être nécessairement obligatoires, revêtent cependant un caractère officiel et qui sont établis en vue de proposer, pour certaines régions, une série de mesures concrètes, dans le domaine de l'infrastructure ainsi que dans d'autres domaines intéressant le développement ou l'adaptation. Cette définition permet de distinguer, pour la Communauté, deux catégories de programmes :

- les programmes concernant des régions ou zones ad hoc, délimitées en fonction de problèmes spécifiques et qui, en partant d'enquêtes détaillées, définissent une série d'actions concrètes pour résoudre ces problèmes (programmes d'action);
- les programmes concernant des régions prises dans le sens d'unités administratives autonomes (Länder, regioni), qui, en partant de l'analyse du passé, établissent des perspectives pour un avenir prolongé, essaient de mettre en évidence les problèmes prévisibles et, sur la base de ces études, exposent les mesures par grands secteurs prévues pour la région (programmes d'orientation à long terme).

Il y a, en plus, la "programmation régionale" proprement dite, c'est-à-dire la projection systématique sur les régions, effectuée par un organisme central, de toutes les mesures envisagées par les autorités publiques compétentes. Elle présuppose l'existence, à l'échelon central, d'un organisme de planification qui soit chargé de coordonner les programmes à long terme établis pour toutes les régions, et d'en extraire les "tranches opératoires" comportant l'ensemble des mesures à réaliser à bref délai. Une telle forme de programmation régionale n'existe pour l'instant que dans un seul pays de la Communauté, où elle est favorisée par une structure d'Etat et d'administration plus fortement centralisée.

c) Les programmes d'action comportent généralement des mesures particulières dépassant le cadre de l'activité administrative normale. Ils permettent, pour les régions ou les zones posant des problèmes particulièrement urgents, de définir les mesures concrètes qui devraient être prises le plus tôt possible pour résoudre ces problèmes. Ils constituent ainsi un instrument valable pour résoudre notamment les difficultés existantes dans les catégories de régions évoquées plus haut, c'est-à-dire dans les grandes régions périphériques désavantagées de la Communauté, dans les autres régions à structure faible, dans certaines zones de conversion, dans les régions qui sont situées aux frontières communes des Etats membres, etc.

Les programmes d'orientation informent des intentions, à long terme, des autorités régionales et locales des régions autonomes. Ils sont plus fondés sur l'activité administrative normale et constituent une base de coordination pour les actions des différentes autorités. Cette coordination est bien entendu d'autant plus urgente que l'autonomie des autorités est plus importante et l'ampleur des tâches publiques plus grande.

d) Au fur et à mesure de l'élaboration des programmes d'action et d'orientation, il devient de plus en plus important de veiller à ce qu'ils

s'insèrent dans la politique régionale et dans la politique économique générale des Etats membres.

Pour les programmes d'action, cela signifie que les mesures particulières prévues ne soient pas contraires aux objectifs et aux principes, ni de la politique économique en général, ni de la politique régionale en particulier; la coordination est donc essentiellement d'ordre qualitatif.

Pour les programmes d'orientation, par contre, cette coordination comprend nécessairement aussi des éléments quantitatifs. Une première condition est, à cet égard, que l'addition des croissances prévues pour les diverses régions correspond à celle qui est prévue pour l'économie dans son ensemble. Cette condition globale laisse cependant une latitude importante au développement des différentes régions et ne constitue pas encore, par elle-même, un critère suffisant pour en apprécier les perspectives. Il est conditionné, en premier lieu, par les ressources régionales et leurs possibilités d'utilisation, qui peuvent être évaluées au moyen d'analyses détaillées. Il peut être influencé, en outre, par certaines ressources provenant d'autres régions.

Par ailleurs, l'insertion de la politique prévue pour les diverses régions dans le cadre de l'économie prise dans son ensemble, soulève des difficultés également variables suivant qu'il s'agit d'un système administratif centralisé, doté d'une autorité nationale de planification ou, par contre, d'un système fédéral dans lequel un tel organisme n'existe pas.

Dans le premier système, les perspectives régionales peuvent se guider sur les perspectives économiques d'ensemble tracées à l'échelon central. La coordination des mesures prévues est d'autant plus aisée que les décisions les plus importantes sont de toute façon prises par un organe central. Les décisions, généralement moins importantes, des autorités régionales et locales peuvent, grâce au système de planification, s'insérer dans l'évolution souhaité sur le plan général.

En revanche, dans un système fédéral, les décisions des autorités régionales autonomes sont d'un poids considérable. Comme les institutions centrales ne disposent ni de pouvoir ni de services planificateurs, ces décisions ne peuvent pas toujours faire corps avec la politique poursuivie par les autorités centrales. Dans ce système, une solution n'est possible qu'en procédant par étapes. Le premier pas indispensable consiste dans l'établissement de perspectives économiques globales qui permettent d'orienter les perspectives régionales et fournissent un cadre aux conceptions que les différentes régions pourront se faire de leur propre développement.

e) La question des programmes régionaux en est sans aucun doute encore à un stade de gestation et nécessite des études approfondies pour éclaircir les différents problèmes posés.

Il semble donc souhaitable, en vue d'assurer l'efficacité de la politique régionale de la Communauté, que les Etats membres et les institutions de la Communauté poursuivent leurs études afin de se mettre d'accord sur les grandes lignes des méthodes à suivre pour l'établissement de ces programmes.

Il est unanimement reconnu, dès à présent, que l'objectif primordial des programmes doit résider dans une meilleure utilisation des ressources économiques des régions et dans leur adaptation aux impératifs de la croissance économique globale dans les Etats membres et dans la Communauté.

Conformément à cet objectif, les programmes doivent définir les mesures qui seront prises dans certains secteurs économiques pour assurer le développement ou l'adaptation de l'économie dans la région considérée. Les instruments dont disposent à cet effet les pouvoirs publics sont tout d'abord des mesures concernant l'infrastructure au sens le plus large du terme (y compris la formation et la qualification professionnelles) et des avantages financiers. Ces mesures devraient être justifiées et précisées de manière détaillée dans les programmes.

Pour que ces instruments soient employés de la manière la plus efficace possible et en conformité avec les exigences de l'ensemble de l'économie, les programmes devraient se fonder sur les études suivantes :

- études prospectives de la population et de l'emploi, qui tiennent compte des changements sectoriels, et permette d'évaluer quel serait le développement économique et social des régions respectives si aucune politique n'était poursuivie;
- établissement de programmes d'investissement pluriannuels souples, reposant sur les perspectives de recettes et de dépenses publiques et tenant compte, notamment, des dépenses prévues aux budgets régionaux et locaux. Pour certaines régions très étendues, il pourrait s'avérer nécessaire de procéder à une ventilation par sous-régions.

En ce qui concerne les programmes d'action, il conviendrait d'élaborer des modèles-types qui, adaptés aux diverses catégories de problèmes régionaux, tiennent compte par exemple des nécessités de la création de pôles de développement dans les grandes régions défavorisées et de centres industriels secondaires dans les régions défavorisées de moindre étendue. Il serait souhaitable que la Commission communique aux représentants des Etats membres et aux personnalités

les plus importantes des régions, les résultats des études et l'expérience acquise dans l'application de ces deux méthodes.

Pour ce qui concerne les programmes d'orientation, les Etats membres et les institutions communautaires devraient poursuivre leurs études afin de préciser quelle contribution ils pourraient fournir, tant en vue d'un développement régional harmonieux que du maintien de l'équilibre de l'économie générale. Il conviendrait notamment d'examiner dans quelle mesure il serait possible de dégager des critères d'appréciation pour le développement proposé ou souhaité des diverses régions.

2. Aspects communautaires des programmes régionaux

Les programmes régionaux représentent, pour les autorités nationales, un moyen d'action utile dans la mesure où ils permettent d'éviter des incohérences éventuelles et d'adapter l'action régionale aux possibilités de l'économie dans son ensemble. A cette fin, ils doivent être, dans chaque pays, coordonnés et intégrés dans la politique économique générale.

Certains problèmes analogues commencent à se poser au niveau communautaire. En vue de l'établissement des programmes, il faudra procéder à une confrontation des politiques régionales des Etats membres dans le cadre de la C.E.E. :

1. pour veiller à ce que les hypothèses retenues pour l'établissement de ces programmes, par exemple en matière de migrations, soient cohérentes;
2. pour apprécier les incidences de l'intégration des marchés sur l'économie des diverses régions;
3. pour prévoir et prendre en considération les conséquences des politiques communes (agriculture, transports, formation professionnelle, politique commerciale, etc.) sur l'économie de ces régions, et veiller à ce que le contenu des programmes régionaux soit cohérent avec les objectifs généraux de la politique économique à moyen terme;
4. pour rechercher dans quelle mesure des exceptions aux principes généraux du Traité de Rome, pour des raisons de politique régionale (aides, application aux transports de prix et conditions comportant tout élément de soutien et de protection au sens de l'article 80 du Traité, clauses de sauvegarde), sont justifiées, et éviter que les pouvoirs publics favorisent l'implantation d'entreprises qui, à terme, ne seraient pas compétitives dans le Marché Commun et vis-à-vis de la concurrence externe;
5. pour examiner dans quelle mesure les organismes financiers communautaires

B.E.I., F.E.O.G.A., fonds de la Haute Autorité, Fonds social) peuvent apporter un concours à la réalisation de ces programmes.

A cet égard, il serait souhaitable, dans le cadre de la coordination des politiques économiques à moyen terme, d'organiser, au sein du groupe de travail réunissant les hauts fonctionnaires responsables de la politique régionale dans les Etats membres, des échanges de vues sur les programmes de certaines régions.

La priorité devra sans doute être donnée aux programmes des régions périphériques, appelées à bénéficier d'un effort particulier des institutions communautaires. Il conviendra en effet de vérifier que les mesures prises en faveur de ces régions sont adéquates pour atteindre l'objectif du Traité consistant à "réduire le retard" des régions défavorisées.

L'utilité d'une certaine coordination peut apparaître aussi pour les programmes des régions situées aux frontières communes des pays de la Communauté, dont les perspectives de développement devraient être étudiées conjointement.

L'étude approfondie des difficultés que connaissent les régions limitrophes de la zone soviétique sera l'occasion de préciser les concours que la Communauté peut leur apporter.

Enfin les programmes des zones anciennement industrialisées devraient faire l'objet d'échanges de vues, notamment pour que les institutions communes soient à même d'apprécier les incidences régionales des mesures qu'elles prennent dans des secteurs sensibles comme le charbon, les mines de fer, la construction navale, etc.

A IV

ANNEXE IV

DECISION DU CONSEIL DU 15 AVRIL 1964
CREANT UN COMITE DE POLITIQUE ECONOMIQUE
A MOYEN TERME

LE CONSEIL DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne
et notamment ses articles 105 et 145,

vu la recommandation de la Commission,

vu l'avis de l'Assemblée, (1)

vu l'avis du Comité économique et social, (2)

considérant qu'aux termes de l'article 2 du traité, la Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit ;

considérant que par les articles 6 et 105 du traité, les Etats membres se sont engagés à coordonner leurs politiques économiques et que l'article 145 charge le Conseil d'assurer la coordination des politiques économiques générales des Etats membres ;

considérant que des études prospectives à moyen terme permettront de disposer d'indications sur l'évolution future économique et sociale et d'éclairer ainsi les décisions nationales et communautaires dont les incidences n'apparaissent qu'après un certain temps ;

(1) Journal officiel des Communautés européennes n° 24 du 8 février 1964, page 408/64

(2) Journal officiel des Communautés européennes n° 38 du 5 mars 1964, page 643/64.

considérant qu'il convient spécialement d'assurer une coordination étroite des politiques suivies par les Etats membres et les Institutions communautaires dans les domaines qui ont une importance déterminante pour le développement économique et social de la Communauté ;

considérant qu'il convient d'intégrer dans un cadre économique pluri-annuel les politiques communes dont la mise en oeuvre est prévue dans différents domaines ;

considérant qu'à cet effet il est opportun d'établir une procédure de préparation et d'adoption d'un programme de politique économique à moyen terme dont les orientations guideront les Institutions de la Communauté et les Etats membres dans leurs actions,

DECIDE :

1. En vue de contribuer à la coordination des politiques économiques générales des Etats membres, il est institué un Comité de politique économique à moyen terme.
2. Le Comité a notamment pour tâche de préparer, en se fondant sur toutes les informations disponibles et notamment sur les études prospectives d'un groupe d'experts fonctionnant auprès de la Commission, un avant-projet de programme de politique économique à moyen terme, exposant les grandes lignes des politiques économiques que les Etats membres et les Institutions de la Communauté entendent suivre au cours de la période considérée et visant à assurer la coordination de ces politiques.

Ce programme couvrira une période d'environ cinq années.

La Commission, sur la base des travaux du Comité de politique économique à moyen terme, établit un projet de programme. Ce projet mentionne les points sur lesquels il s'écarte de l'avant-projet du Comité.

La Commission transmet le projet de programme au Conseil qui en saisit aussitôt l'Assemblée et le Comité économique et social pour consultation.

Pour l'adoption du programme, l'accord du Conseil et celui des Gouvernements des Etats membres est nécessaire.

Le Conseil et les Gouvernements des Etats membres, par l'adoption du programme, expriment leur intention d'agir dans le domaine couvert par le programme, conformément aux orientations prévues dans celui-ci.

Le Comité procède à un examen annuel du programme, en vue de son adaptation éventuelle.

3. Le Comité suit les politiques économiques à moyen terme des Etats membres et en examine la compatibilité avec le programme adopté suivant la procédure prévue au point 2 de la présente décision.

Il analyse l'évolution de l'économie, en vue de rechercher les causes de toute divergence par rapport aux études prospectives visées au point 2 ci-dessus.

Il émet des avis, à la demande du Conseil, de la Commission ou de sa propre initiative, en vue d'éclairer les Institutions compétentes de la Communauté et des Etats membres dans la poursuite de la politique économique envisagée.

4. Les Etats membres et la Commission nomment chacun deux membres du Comité. Ils peuvent également désigner deux suppléants. Les membres du Comité et les suppléants nommés par les Etats membres sont choisis parmi les hauts fonctionnaires responsables dans leurs pays, de la politique économique générale.

Le mandat des membres du Comité et des suppléants est d'une durée de deux ans. Il est renouvelable.

5. Le Comité élit son bureau pour une durée de deux ans. Il établit son règlement intérieur et le soumet à l'approbation du Conseil qui statue après avis de la Commission.

Le secrétariat du Comité est assuré par la Commission. Celle-ci assure la préparation des travaux ainsi que les liaisons nécessaires avec les Comités ou groupes de travail existants.

6. Le Comité peut confier l'étude de questions déterminées à des groupes de travail composés de certains de ses membres ou de suppléants ou d'experts.

7. Le Comité adresse ses rapports et avis au Conseil et à la Commission.

Fait à Bruxelles, le 15 avril 1964

Par le Conseil

Le président

(s.) H. FAYAT

MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL

"ASPECTS SECTORIELS DE LA POLITIQUE DES STRUCTURES"

Le Comité est convenu de confier à un Groupe de travail "aspects sectoriels de la politique des structures" l'étude des questions suivantes :

1. Dans quels buts et dans quelle mesure les développements structurels qui ont lieu dans les pays-membres sont-ils influencés par des interventions publiques ?
2. Quelles méthodes et quels instruments sont utilisés à ces fins ?
3. De quelle manière peut-on apprécier les liaisons qui existent dans les divers pays-membres entre la politique sectorielle d'une part, et d'autre part :
 - a) la politique générale de croissance,
 - b) la politique conjoncturelle,
 - c) la politique de concurrence.
4. De quelle manière les mesures de politique structurelle peuvent-elles entraîner des répercussions sur le développement économique dans la Communauté ?

MANDAT DU
GROUPE DE TRAVAIL
"POLITIQUE DES REVENUS"

1. Le Comité de politique économique à moyen terme décide de constituer un Groupe de travail "politique des revenus".

2. Il confie à ce Groupe la tâche d'établir pour août-septembre 1965 un rapport sur les orientations suivies jusqu'à ce jour dans les six pays-membres en matière de revenus (salariaux et non salariaux). Ce rapport portera notamment sur les points suivants :
 - a) les procédures et les critères éventuellement appliqués;
 - b) les expériences et les réalisations;
 - c) les projets existants et les orientations des responsables des politiques économiques des Etats membres en matière de politique des revenus.

Dans ce rapport, le Groupe de travail fournira également des indications sur les expériences ou les projets existant en cette matière dans les autres pays tiers et notamment au Royaume-Uni.

3. Le Groupe de travail "politique des revenus" se servira de la documentation existante (notamment des travaux de l'O.C.D.E.) et pourra demander aux Etats membres et à la Commission la documentation disponible dans les domaines relevant de son mandat.

MANDAT DU
GROUPE DE TRAVAIL
"POLITIQUE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE"

Il est créé, au sein du Comité de politique économique à moyen terme, un Groupe de travail réunissant les hauts fonctionnaires responsables dans les Etats membres de la politique de recherche scientifique et technique (1).

Pour la formation de ce Groupe, les Etats membres désigneront chacun deux membres; ils auront en outre la faculté de désigner deux suppléants, s'ils l'estiment nécessaire. Il en sera de même pour la Commission de la CEE, la Haute Autorité de la CECA et la Commission de la CEEA jusqu'à leur fusion. Après la fusion, la Commission unique sera représentée sur le même plan que chacun des Gouvernements.

Ce Groupe a pour mission d'étudier les problèmes que poserait l'élaboration d'une politique coordonnée ou commune de la recherche scientifique et technique, et de proposer les mesures permettant d'amorcer une telle politique, en tenant compte des possibilités éventuelles de coopération avec d'autres pays; cette étude devrait être reliée, aussi étroitement que possible, à la politique économique générale des Etats membres et de la CEE.

Le Groupe présentera au Comité de politique économique à moyen terme un premier rapport pour le mois d'octobre. Il serait souhaitable que ce rapport puisse prendre en considération les problèmes suivants :

1. Bilan de la recherche scientifique et technique dans les Etats membres et dans les Communautés.

- structure administrative et organismes de recherche;
 - statistiques disponibles en matière de recherche : balance des paiements, brevets, moyens de financement, formation des chercheurs, répartition de la recherche scientifique et technique entre secteur public et secteur privé;
- .../...

(1) Compte tenu, entre autres, des délibérations intervenues au sein du Comité des Représentants Permanents le 18 mars 1965.

- objectifs et moyens de la politique scientifique et technique dans les Etats membres et dans les Communautés : actions budgétaires, encouragement fiscal, modalités d'association des efforts privés et des efforts publics.

2. Confrontation des programmes existants dans la plupart des pays de la Communauté. Ces confrontations pourraient porter d'une part sur les méthodes suivies pour le choix des thèmes de recherche, et d'autre part sur le contenu de ces programmes. Elles auraient pour objet :
 - a) de rechercher la portée des travaux envisagés au regard du développement des économies européennes;
 - b) d'examiner le cas échéant si les programmes envisagés sont cohérents et s'ils sont suffisants;
 - c) de faire apparaître les lacunes éventuelles qui pourraient être comblées par des efforts complémentaires.

3. Problèmes directement liés au processus d'intégration et qui présenteraient une importance du point de vue de la recherche scientifique :
 - a) régime des aides à la recherche;
 - b) actions coordonnées ou communes en matière de recherche scientifique et technique;
 - c) moyens de diffusion des informations en matière de recherche scientifique et technique.

4. Essai de recensement des secteurs pour lesquels l'effort en matière de recherche appliquée apparaîtrait nettement insuffisant, notamment en comparaison de celui qu'accomplissent d'autres pays, et de ceux parmi les secteurs évolués dont le dynamisme dépend étroitement et immédiatement du développement de la recherche scientifique et technique.

LISTE DES MEMBRES ET DES SUPPLEANTS
DU COMITE DE POLITIQUE ECONOMIQUE A MOYEN TERME

Président :

Dr. W. LANGER

Staatssekretär im Bundesministerium
für Wirtschaft, Bonn

Vice-présidents :

Prof. G. BROUWERS

Secretaris-Generaal van het Ministerie
van Economische Zaken, La Haye

M.P. MASSE
(jusqu'au 11 février 1966)

Commissaire Général au Plan d'Equipe-
ment et à la Productivité, Paris

M.F. ORTOLI
(à partir du 25 mars 1966)

Commissaire Général au Plan d'Equipe-
ment et à la Productivité, Paris

Président des Suppléants :

Dr. O. SCHLECHT

Ministerialrat im Bundesministerium
für Wirtschaft, Bonn

Allemagne

Membres :

Dr. W. LANGER

Staatssekretär im Bundesministerium
für Wirtschaft, Bonn

Dr. H. BONUS

Ministerialdirigent im Bundesmini-
sterium der Finanzen, Bonn

Suppléants :

Dr. O. SCHLECHT

Ministerialrat im Bundesministerium
für Wirtschaft, Bonn

Dr. D. ROSENKRÄNZER

Oberregierungsrat im Bundesministe-
rium der Finanzen, Bonn

Belgique

Membres :

M. A. KERVYN de LETTENHOVE
(jusqu'au 23 février 1966)

Conseiller Scientifique auprès du Bureau
de Programmation économique, Bruxelles

M. C. VAN HERBRUGGEN

Conseiller à la Direction Générale des
Etudes et de la Documentation, Chef de
Cabinet adjoint du Ministère des Affaires
économiques et de l'Energie, Bruxelles

M. C. JOSZ
(à partir du 23 février 1966)

Secrétaire Général du Bureau de Program-
mation économique - Bruxelles

Suppléants :

M.M.DEFOSSEZ
(jusqu'au 23 avril 1965)

Directeur Général des Etudes au Minis-
tère des Finances, Bruxelles

M. C. JOSZ
(jusqu'au 23 février 1966)

Secrétaire Général du Bureau de Program-
mation économique, Bruxelles

M. E. THIRION
(à partir du 23 avril 1965)

Conseiller au Service des Etudes et de
Documentation du Ministère des Finances

M. K. RAES

Premier Conseiller auprès du Bureau de
Programmation économique, Inspecteur
général des Finances, Bruxelles

France

Membres :

M. P. MASSE
(jusqu'au 11 février 1966)

Commissaire Général au Plan d'Equipement
et à la Productivité, Paris

M. F.X. ORTOLI
(à partir du 11 février 1966)

Commissaire Général au Plan d'Equipement
et à la Productivité, Paris

M. J. SAINT GEOURS

Directeur de la Prévision au Ministère
de l'Economie et des Finances, Paris

Suppléants :

M. J. RIPERT

Commissaire Général adjoint au Plan
d'Equipement et à la Productivité, Paris

M. J. LE NOANE

Sous-directeur à la Direction de la Pré-
vision du Ministère de l'Economie et des
Finances, Paris

Italie

Membres :

Dott. G. LANDRISCIANA

Vice Segretario Generale del Comitato
italiano per la Ricostruzione,
Ministero del Bilancio, Roma

Prof. E. CAPACCIOLI
(jusqu'au 28 juin 1965)

Capo di Gabinetto al Ministero del
Bilancio, Rome

Dott. P. MELITO
(à partir du 28 juin 1965)

Capo di Gabinetto al Ministero del
Bilancio, Rome

Suppléants :

Prof. S. PETRICCIONE

Ufficio del Programma, Ministero del
Bilancio, Rome

Prof. A. HERZEL

Statistico Capo del Ministero del
Tesoro, Rome

Luxembourg

Membres :

M. J. SCHMIT

Conseiller de Gouvernement, Ministère
de l'Economie Nationale, Luxembourg

M. A. SIMON

Conseiller de Gouvernement adjoint,
Ministère de l'Economie Nationale,
Luxembourg

Suppléants :

M. J. SCHMITZ

Attaché de Gouvernement, Ministère du
Trésor, Luxembourg

M. M. SCHMIT

Inspecteur au Gouvernement, Chef du
Service du Budget, Ministère du Budget
et du Trésor, Luxembourg

Pays-Bas

Membres :

Prof. G. BROUWERS

Secretaris-Generaal van het Ministerie
van Economische Zaken, La Haye

Drs. H. BURGER

Hoofd van de Studiedienst van het
Ministerie van Financiën, La Haye

Suppléants :

Prof. Dr. P.J. VERDOORN

Plv. directeur van het Centraal
Planbureau, La Haye

Drs. L.A. Ph. VAN DER LEIJ

Directeur-Generaal voor Algemene
Beleidsaangelegenheden van het Ministerie
van Sociale Zaken en Volksgezondheid,
La Haye

Commission de la C.E.E.

Membres :

M. R. MARJOLIN

Vice-Président de la Commission

Prof. L. LEVI SANDRI

Vice-Président de la Commission

Dr. H. VON DER GROEBEN

Membre de la Commission

Suppléants :

Dott. F. BOBBA

Directeur Général des Affaires économiques et financières

M. A. PRATE

Directeur Général du Marché intérieur

Secrétariat

Dr. B. MOLITOR

Chef de division à la Direction Générale des Affaires économiques et financières

M. X. LANNES

Administrateur principal à la Direction Générale des Affaires économiques et financières

BUREAUX DE VENTE

FRANCE

*Service de vente en France des publications
des Communautés européennes*
26, rue Desaix
75 Paris-15^e
CCP Paris 23-96

BELGIQUE – BELGIË

Moniteur belge – Belgisch Staatsblad
40-42, rue de Louvain – Leuvenseweg 40-42
1000 Bruxelles – 1000 Brussel
CCP 50-80 – Postgiro 50-80

Sous-dépôt :
Librairie européenne – Europese Boekhandel
244, rue de la Loi – Wetstraat 244
1040 Bruxelles – 1040 Brussel

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

*Office des publications officielles
des Communautés européennes*
Case postale 1003 – Luxembourg 1
et 29, rue Aldringen, Bibliothèque
CCP 191-90
Compte courant bancaire : BIL 8-109/6003/200

ALLEMAGNE (RF)

Verlag Bundesanzeiger
5000 Köln 1 – Postfach 108006
(Fernschreiber: Anzeiger Bonn 08 882 595)
Postscheckkonto 83400 Köln

ITALIE

Libreria dello Stato
Piazza G. Verdi 10
00198 Roma
CCP 1/2640

Agences :
00187 Roma – Via del Tritone 61/A e 61/B
00187 Roma – Via XX Settembre (Palazzo
Ministero delle finanze)
20121 Milano – Galleria Vittorio Emanuele 3
80121 Napoli – Via Chiaia 5
50129 Firenze – Via Cavour 46/R
16121 Genova – Via XII Ottobre 172
40125 Bologna – Strada Maggiore 23/A

PAYS-BAS

Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf
Christoffel Plantijnstraat
's-Gravenhage
Giro 425300

GRANDE-BRETAGNE ET COMMONWEALTH

H.M. Stationery Office
P.O. Box 569
London S.E. 1

ETATS-UNIS D'AMERIQUE

European Community Information Service
2100 M Street, N.W.
Suite 707
Washington, D.C., 20037

IRLANDE

Stationery Office
Beggar's Bush
Dublin 4

SUISSE

Librairie Payot
6, rue Grenus
1211 Genève
CCP 12-236 Genève

SUEDE

Librairie C.E. Fritze
2, Fredsgatan
Stockholm 16
Post Giro 193, Bank Giro 73/4015

ESPAGNE

Librería Mundi-Prensa
Castello, 37
Madrid 1

AUTRES PAYS

*Office des publications officielles
des Communautés européennes*
Case postale 1003
Luxembourg 1
CCP 191-90
Compte courant bancaire : BIL 8-109/6003/200

8344

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES - LUXEMBOURG

FB 80,-	FF 9,-	DM 6,-	Lit. 1000	Fl. 6,-	£ sd 0.13.6	£ p 0,67½	\$ 1.60
---------	--------	--------	-----------	---------	-------------	-----------	---------

5512/2/1971/5