

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER
HAUTE AUTORITÉ

COLLECTION D'ÉCONOMIE ET POLITIQUE RÉGIONALE

I. LA CONVERSION INDUSTRIELLE EN EUROPE

II

**VOIES ET MOYENS
DE LA CONVERSION INDUSTRIELLE**

G. DI NARDI - M. BYÉ



LUXEMBOURG — 1961

COLLECTION D'ÉCONOMIE ET POLITIQUE RÉGIONALE

1. AUTEURS DIVERS

La conversion industrielle en Europe

Rapports et communications à la Conférence intergouvernementale sur « la reconversion industrielle des régions touchées par la fermeture des mines », organisée en commun par le Conseil spécial de ministres et la Haute Autorité de la CECA, du 27 septembre au 1^{er} octobre 1960 à Luxembourg.

(en quatre volumes).

EN VENTE CHEZ LES PRINCIPAUX LIBRAIRES

**Voies et moyens
de la conversion industrielle**

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER
HAUTE AUTORITÉ

COLLECTION D'ÉCONOMIE ET POLITIQUE RÉGIONALE

I. LA CONVERSION INDUSTRIELLE EN EUROPE

II

**VOIES ET MOYENS
DE LA CONVERSION INDUSTRIELLE**

G. DI NARDI - M. BYÉ



LUXEMBOURG — 1961

PREMIÈRE PARTIE

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

	<i>Pages</i>
<i>Présentation</i>	
des travaux de la Commission d'étude des moyens d'intervention des pouvoirs publics pour faciliter la reconversion.....	9
<i>Observations</i>	
sur les moyens d'intervention des pouvoirs publics pour faciliter la reconversion industrielle	15
G. DI NARDI :	
<i>Moyens d'intervention destinés à faciliter la création d'activités nouvelles</i>	<i>33</i>

DEUXIÈME PARTIE

<i>Présentation</i>	
des travaux de la Commission d'étude des expé- riences de reconversion	71
<i>Observations</i>	
sur les expériences de reconversion dans les pays de la C.E.C.A. et au Royaume-Uni	77
Maurice BYÉ :	
<i>La conversion des mines de charbon dans la C.E.C.A.</i>	<i>95</i>

PRÉSENTATION

des travaux de la Commission d'étude
des moyens d'intervention des pouvoirs publics
pour faciliter la reconversion

Le Groupe de Travail chargé des travaux préparatoires à la Conférence intergouvernementale sur la reconversion industrielle organisée d'un commun accord par la Haute Autorité et le Conseil spécial de Ministres, avait suggéré la création d'une *Commission spéciale d'étude des moyens d'intervention des pouvoirs publics pour faciliter la reconversion industrielle*.

La Commission avait pour mandat de procéder à un examen critique complet des divers moyens dont disposent nos gouvernements, de rassembler à ce sujet une documentation significative et de conseiller le Groupe de Travail pour l'organisation de la Conférence en ce qui concerne les aspects de la compétence de la Commission.

La présidence et le secrétariat de cette Commission ont été assurés par les services de la Haute Autorité. La Commission a commencé ses travaux au mois de mars et les a terminés au mois de juillet. Au cours de ces quatre mois d'activité, la Commission a :

— examiné et mis à jour l'ensemble de la documentation rassemblée par la Direction générale « Problèmes du Travail, Assainissement et Reconversion »¹ ;

— rassemblé les mémoires de chaque gouvernement visant à une pondération et à une évaluation des moyens dont ils disposent et des principes qui ont présidé à leur utilisation² ;

— mis en évidence les moyens d'intervention existants dans chaque pays, qu'il serait utile d'illustrer et de discuter au sein de la Conférence ;

— eu une large discussion en commun des problèmes de la reconversion et des moyens les plus aptes à y faire face.

En particulier, en ce qui concerne ce dernier point, la Commission a estimé opportun de confier à la présidence et au secrétariat le soin de rédiger un « document global » cherchant à faire une sorte de synthèse des considérations les plus significatives émises au cours de l'examen commun des moyens d'intervention. Le document global ci-joint a été rapidement révisé au sein de la Commission. Ce document reflète évidemment une suite de réflexions théoriques et la recherche d'une sorte de méthodologie étant donné que pour lui donner un contenu plus concret il aurait fallu envisager, d'une part, les situations réelles de certains bassins de la Com-

1. Documentation publiée sous le titre « Dispositions pour faciliter la création d'activités nouvelles », actuellement disponible dans les quatre langues de la Communauté.

2. Notes des experts, doc. n° 2629-60, 3879-60, 3185-60, 3873-60, 2747-60, 3915-60, 2658-60, 2914-60, 904-1-60, 3914-60.

munauté, d'autre part, prendre en considération les dimensions prévisibles de la crise et donc des fermetures à intervenir. Bien que ce document ne doive pas être interprété comme le texte de conclusion des travaux de la Commission, dont l'activité et les résultats dépassent largement les modestes limites du document, il donnera une idée de la teneur des observations auxquelles le débat a conduit. Il pourra servir de point de référence intéressant soit pour les rapporteurs, soit pour ceux qui participeront aux discussions de la Conférence.

A côté des réflexions type général, ce document contient (dans sa troisième partie) l'apport plus particulier des pays et des institutions. Ces notes relatives aux moyens d'intervention propres à chacun ont constitué l'apport d'une optique spécifique versée au début commun et l'on enrichi d'autant.

En tant que président de la Commission, je tiens à remercier ceux qui ont activement participé aux travaux et aux débats, apportant la contribution de leur savoir et de leur expérience.

En tout premier lieu les experts des différents gouvernements : pour le Gouvernement de la République fédérale, M. Döring du ministère fédéral de l'Economie et M. Ley de l'Autorité régionale de Planification du Land Nordrhein-Westfalen ; pour le Gouvernement belge, le Professeur Urbain de l'Université de Louvain, chargé de mission pour le Borinage auprès du cabinet du premier ministre et M. Carton, conseiller au cabinet du ministre des Affaires économiques et M. Detroz, directeur de l'Expansion économique auprès du ministère des Affaires économiques ; pour le Gouvernement français, M. Parodi, inspecteur de l'Industrie et du Commerce auprès du ministère de l'Industrie et M. Gall, adjoint du directeur des Mines auprès du ministère de l'Industrie ; pour le Gouvernement italien, M. Chia-brando, chef du Bureau C.E.C.A. auprès du ministère de l'Industrie et M. Massacesi, chef du secrétariat technique du Comité des ministres pour le Midi ; pour le Gouvernement luxembourgeois, M. Camy du Service d'Etudes et de Documentation du ministère des Affaires économiques ; pour le Gouvernement néerlandais, M. Van Os, conseiller pour l'Industrialisation régionale du ministère des Affaires économiques, M. Dirker, chef de la Division de la Politique industrielle auprès du ministère des Affaires économiques et M. Bosch, chef du Bureau C.E.C.A. auprès du ministère des Affaires économiques. Je désire également remercier les fonctionnaires des administrations nationales qui, sans participer aux réunions de la Commission ont néanmoins collaboré avec toute leur compétence à l'élaboration des documents que celle-ci a utilisés ; je pense en particulier à MM. Welsh et Levine du Board of Trade.

Les experts gouvernementaux ont été assistés au cours des travaux de

la Commission par un certain nombre d'experts d'organisations internationales auxquels j'adresse mes vifs remerciements pour la collaboration fournie.

En particulier à M. Graumann du Bureau International du Travail ; au Professeur Campolongo, directeur des Etudes auprès de la Banque européenne d'Investissements ; à M. Tosco, chef de la Division pour le Développement régional auprès de la Direction générale des Affaires économiques de la Commission de la C.E.E. et à M. Menges de la Direction générale de la Concurrence de la même Commission C.E.E.

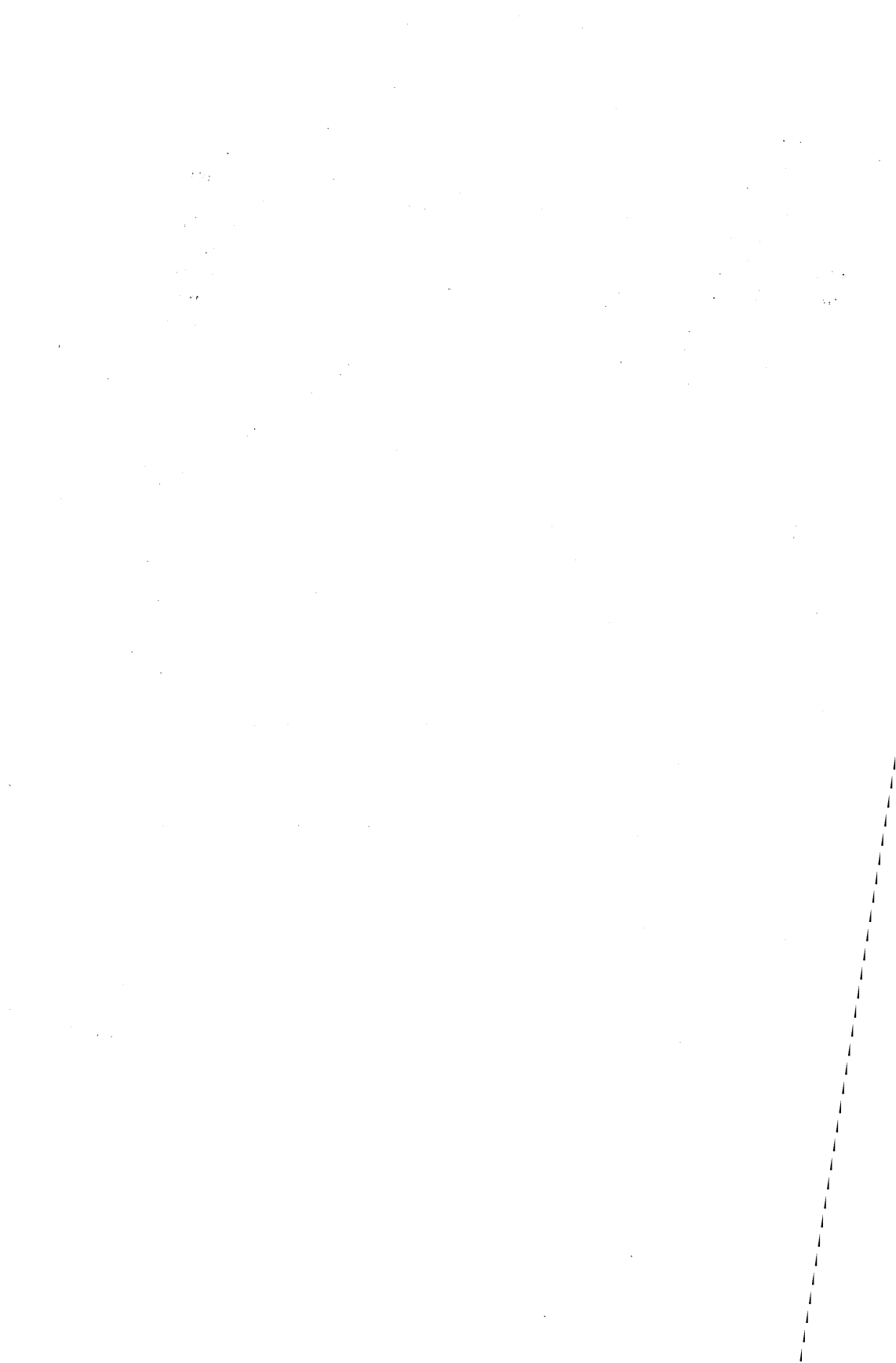
De plus, il m'est agréable de remercier MM. Treitscke et Zaayer du secrétariat du conseil spécial de ministres de la C.E.C.A. ainsi que MM Pinent et Bateman de la délégation du Royaume-Uni auprès des Communautés européennes.

Un remerciement doit également être adressé à tous les experts des services de la Haute Autorité qui ont participé aux travaux de la Commission. Il m'est agréable de rappeler ici les noms de MM. Gros et Theunissen, directeurs respectivement aux Directions générales « Economie » « Economie Energie » et « Crédit-Investissements » de la Haute Autorité, M. Macqueron de la Direction générale « Crédit-Investissement » et M. Solima de la Direction générale « Economie-Energie ».

Une reconnaissance spéciale est due à M. Bonnemaïson, chef de la Section « Programmes régionaux de reconversion et de développement » de la Direction générale « Problèmes du Travail, Assainissement et Reconversion », qui a assuré le secrétariat de la Commission et qui, avec ses collaborateurs, en particulier M. Aloisio, a pourvu à la rédaction du texte initial du document ci-joint et l'a amendé selon les suggestions de la Commission.

Franco ARCHIBUGI,

*Président de la commission
Directeur à la Direction
Générale « Problèmes du Travail,
Assainissement et Reconversion ».*



OBSERVATIONS

sur les moyens d'intervention des pouvoirs publics
pour faciliter la reconversion industrielle

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
I. — CRITÈRES ET DISPOSITIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE DE RECONVERSION	17
1) Les opérations de reconversion sont un aspect du développement régional.....	17
2) La reconversion ne peut pas toujours s'effectuer sur place	17
3) Les objectifs de reconversion devraient être préalablement définis	18
4) Les programmes de reconversion devraient être élaborés par les pouvoirs publics en collaboration avec le secteur privé.....	19
5) Les opérations de reconversion devraient tenir compte des pôles de développement	19
6) L'interdiction de certaines zones favorise l'industrialisation des régions à reconvertir	20
7) La désignation des zones spéciales permet la localisation des avantages	20
8) Il faut distinguer entre le long et le court terme	21
9) Les infrastructures sont liées au développement régional	21
10) Les équipements collectifs devraient répondre aux exigences des industries les plus modernes	22
II. — MOYENS D'INTERVENTION	23
1) Caractéristiques des moyens pour faciliter les opérations de reconversion.....	23
2) Subventions	24
3) Prêts	24
4) Bonifications d'intérêt.....	25
5) Garanties	25
6) Exonérations fiscales	26
7) Tarifications spéciales	26
8) Construction de bâtiments industriels	27
9) Formation professionnelle	28
10) Information	28
III. — UTILISATION DES MOYENS	30
1) Il faut utiliser un faisceau de moyens	30
2) Les aides doivent être géographiquement concentrées	30
3) Les aides doivent être coordonnées par un service et une personnalité	31

I. — Critères et dispositions générales de la politique de reconversion

1) *Les opérations de reconversion sont un aspect du développement régional*

Les moyens d'intervention des gouvernements pour réaliser des opérations de reconversion sont généralement les mêmes que ceux de leurs politiques régionales, dans ce sens on peut dire que les opérations de reconversion constituent un aspect particulier du développement régional.

Il est donc souhaitable que les opérations de reconversion s'intègrent dans les programmes régionaux définis par les gouvernements.

Néanmoins, il convient de remarquer que ces programmes n'existent pas toujours et que dans certains cas la nécessité de procéder à une opération de reconversion a conduit le gouvernement à entamer l'élaboration de tels programmes.

En tout état de cause les objectifs de la reconversion et ceux des programmes régionaux sont pour les uns à court terme, pour les autres à long terme ; il en résulte que si les opérations de reconversion doivent s'intégrer dans les programmes existants, elles ne sauraient être conditionnées par l'existence de tels programmes.

2) *La reconversion ne peut pas toujours s'effectuer sur place*

La prise en considération aussi bien des programmes régionaux que des pôles de développement économique conduit à constater que les régions où des fermetures de mines interviennent, ne réunissent pas de circonstances également favorables à l'industrialisation. Avant d'envisager de faire usage de moyens d'interventions spécifiques pour implanter des industries de substitution, il convient d'examiner sérieusement les aptitudes de la région à les recevoir.

— Dans certains cas, il faudra envisager d'assurer le réemploi productif de la main-d'œuvre dans une autre région. Alors aux mesures à prendre pour assurer ce réemploi devront s'ajouter les mesures propres à garantir dans de bonnes conditions le transfert et la réinstallation des travailleurs ;

— dans d'autres cas des activités autres qu'industrielles (artisanat, agriculture, tourisme) seront à encourager.

En ce qui concerne la reconversion des industries minières, le site des charbonnages ne convient pas toujours pour l'installation d'entreprises et d'activités nouvelles surtout lorsqu'il s'agit d'entreprises importantes. Il peut donc s'avérer nécessaire de prévoir une nouvelle zone industrielle à la périphérie des sites charbonniers, en raison de ce fait d'abord et, d'autre part, du « climat psychologique » qui règne dans les anciennes régions minières (Borinage, par ex.), où les charbonnages sont encastés dans des agglomérations bâties populeuses et décrépites ; ce climat psychologique doit être modifié profondément pour éveiller l'intérêt des entreprises nouvelles en leur présentant un site mieux adapté aux conditions de travail modernes. Par ailleurs, les dépenses parfois considérables qui doivent être consenties pour améliorer les routes, notamment, peuvent s'avérer moins élevées et, en tous cas, plus aisées à la périphérie de ces agglomérations.

Cependant, dans la mesure du possible, il importe d'utiliser au maximum les sites charbonniers qui se prêtent à une reconversion, en raison notamment des investissements existants de l'infrastructure disponible, des services généraux et des bâtiments souvent utilisables dans des conditions économiques.

La possibilité pour les pouvoirs publics de procéder à l'expropriation rapide des zones choisies et leur intervention dans l'équipement et la mise en valeur de ces zones et dans la construction de bâtiments industriels, mis à la disposition des entreprises, est de nature à accélérer et faciliter considérablement l'industrialisation désirée.

3) Les objectifs de reconversion devraient être préalablement définis

Lorsque les conditions régionales sont favorables à l'industrialisation les objectifs de la reconversion doivent être clairement définis. Avant de promouvoir l'industrialisation d'une région et de déterminer les moyens d'intervention à mettre en œuvre, il convient d'analyser les raisons pour lesquelles cette région a subi une recession et quelles sont ses possibilités d'expansion économiques. En d'autres termes, la première tâche qui s'impose est de chercher à déterminer les facteurs objectifs d'implantation. A cet égard, il y a lieu d'examiner avant tout les caractéristiques de la population, la question de l'offre de main-d'œuvre et la situation géographique de la région. La priorité la plus absolue doit être accordée à ces aspects du problème car la nature et l'ampleur des mesures à prendre sont fonction des connaissances que l'on a pu acquérir à ce sujet.

Il convient d'opérer une analyse sérieuse des aspects tant quantitatif que qualitatif du problème de l'emploi qui se posera probablement ou qui

est déjà posé. En se limitant à considérer les bassins miniers à reconvertir, il se peut que le problème d'emploi à résoudre se présente :

- a) à l'intérieur même du bassin minier à fermer ;
- b) à l'extérieur du même bassin du fait que la main-d'œuvre occupée dans les mines réside en majeure partie en dehors du bassin minier ;
- c) tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du bassin minier considéré (combinaison des cas a) et b)).

Le réemploi hors de la région est un problème de création de nouvelles activités pour ces travailleurs mais ne constitue qu'un problème particulier et supplémentaire parmi ceux que posent la reconversion des régions charbonnières. Il faudrait, de la même façon, examiner si les zones de résidence présentent des conditions favorables à l'industrialisation, hors de la région minière, ce qui n'est peut être pas le cas puisque les travailleurs ont dû s'imposer une navette quotidienne ou hebdomadaire pour trouver à s'employer.

4) Les programmes de reconversion devraient être élaborés par les pouvoirs publics en collaboration avec le secteur privé

Il est essentiel de disposer d'études approfondies sur les objectifs de développement des régions avant d'entreprendre une action de reconversion importante. Ces études ne peuvent se limiter à des descriptions économiques et sociales dans le temps, mais doivent viser à caractériser les données fondamentales de cette évolution ; définir les bases d'un renouveau possible ; orienter les efforts à entreprendre.

Les pouvoirs publics devraient établir, en collaboration avec le secteur privé, les grandes lignes d'un programme concret de reconversion, étalé dans le temps, qui tienne compte des objectifs à atteindre (en matière d'emploi notamment) et définisse le cadre des réalisations à entreprendre.

Ces études doivent être coordonnées sur le plan national ; il serait souhaitable qu'elles soient harmonisées sur le plan de la Communauté.

5) Les opérations de reconversion devraient tenir compte des pôles de développement

Les opérations de reconversion doivent être conduites en tenant compte de l'existence, dans l'ensemble de la région ou du pays, d'un ou de plusieurs pôles de développement économique ; la politique économique du gouvernement peut d'ailleurs consister à développer des pôles déjà existants, à créer des pôles nouveaux ou à déplacer des flux d'invest-

tissements à partir de zones saturées vers des pôles compensateurs. Dans tous les cas, les opérations de reconversion doivent s'inscrire dans le cadre de la politique économique générale.

6) *L'interdiction de certaines zones favorise l'industrialisation des régions à reconvertir*

Le fait d'interdire certaines zones congestionnées constitue un moyen négatif, qui peut être efficace pour dévier de nouvelles activités vers les zones à reconvertir. Ce moyen agit en particulier sur la création de filiales de grandes firmes aux bases économiques assurées.

Au Royaume-Uni la construction de nouveaux établissements industriels est contrôlée au moyen de certificats d'expansion industrielle délivrés par le Board of Trade.

La France dispose de moyens sensiblement du même ordre pour assurer la décentralisation industrielle de la région parisienne ; la législation française est d'ailleurs plus rigoureuse puisque la cession de bâtiments est également soumise à approbation.

Dans le cas précis de la reconversion des régions charbonnières ces dispositions ont le seul avantage (mais non négligeable) de contraindre un certain nombre d'entrepreneurs à chercher à implanter leurs activités ailleurs ; pour que cet ailleurs soit un bassin charbonnier en reconversion, étant donné le large choix dont dispose l'entrepreneur, il est évident que d'autres moyens doivent intervenir.

7) *La désignation des zones spéciales permet la localisation des avantages*

La désignation officielle des zones à industrialiser susceptibles de bénéficier de certains avantages, est un stimulant certain de l'expansion de la région choisie parce que d'abord elle provoque l'orientation des efforts d'investissements publics et privés vers cette zone et ensuite parce qu'elle crée un intérêt autour d'un site qui se trouve mis en vedette.

La prise en considération de pôles de développement est l'aboutissement de l'utilisation de plusieurs moyens d'intervention dans une zone par ailleurs dotée d'avantages naturels certains et servie par une infrastructure et des services développés.

Il s'agit donc de l'application d'une intervention des pouvoirs en faveur d'une zone placée dans de bonnes conditions de développement.

Les moyens d'intervention ne sont que le phare braqué sur une région, constituant un centre d'attraction (Schwerpunkt), ce qui est la situation optimum pour la création de nouvelles activités.

Il n'est pas indispensable que les pôles soient situés à l'intérieur de la région à reconvertir. Par exemple en Angleterre, le projet à favoriser ne doit pas nécessairement être à l'intérieur des limites de la zone d'expansion.

On peut remarquer dans certains cas où le bassin charbonnier n'offre pas de possibilités pour l'implantation d'autres industries qu'il faut recourir à l'implantation d'activités nouvelles ou à l'expansion des anciennes dans les régions limitrophes qui permettent un déplacement quotidien ou un transfert de main-d'œuvre en chômage de la région à reconvertir.

8) *Il faut distinguer entre le long et le court terme*

La mise en valeur régionale comprend toujours deux types d'interventions, les unes à court terme, les autres à long terme. Les interventions à long terme tendent plutôt à résoudre les problèmes d'équipement, celles à court terme les problèmes spécifiques comme ceux de la reconversion ; les mesures à prendre doivent tenir compte de ces deux aspects.

A long terme il s'agit de modifier la structure de l'activité régionale ; pour assurer un développement durable de la zone il convient de prêter une attention particulière à l'infrastructure (moyens indirects). A cet égard les mesures à envisager devront tenir compte de l'équipement effectif de la région à développer et en particulier des facteurs objectifs favorables à l'implantation industrielle (communications ; présence de terrains industriels équipés ; aménagements urbanistiques).

Il faudra dans certains cas remédier au préalable à l'absence ou à l'insuffisance de ces facteurs. En effet, l'amélioration des aménagements urbanistiques (logements, écoles, équipement sportif et culturel, installation d'hygiène sociale) est liée au développement économique et au rythme de ce développement.

Par ailleurs, les différentes situations locales et possibilités légales dans les pays imposeront nécessairement des méthodes de travail également différentes.

9) *Les infrastructures sont liées au développement régional*

En tout état de cause en ce qui concerne les problèmes spécifiques de la reconversion, il y a lieu de remarquer que :

— une infrastructure très développée est un moyen puissant d'attrait mais représente des investissements considérables ;

— certaines industries légères peuvent s'implanter dans des zones où l'infrastructure est rudimentaire sans inconvénients majeurs ;

— la création d'une infrastructure de qualité, mis à part le volume d'investissements à consentir évoqué ci-dessus, n'a d'effet qu'à relativement long terme et ne peut donc être considéré comme un moyen de création d'activités nouvelles dans l'immédiat.

Il existe des bassins qui se trouvent dans des régions *a priori* peu propices à l'industrialisation (accès difficile, relief accentué, zone peu peuplée, etc.) et où l'existence de cette source d'énergie que constitue le charbon n'a pas suffi à entraîner l'installation d'industries. Ces bassins, d'une production généralement modeste, se trouvent ainsi dans les régions qui n'ont pas de vocation industrielle et ne sont pas dotées d'une infrastructure de valeur. Une amélioration de cette infrastructure serait nécessaire pour promouvoir un large développement industriel mais celle-ci, pour produire ses effets, demanderait de longs délais et serait d'un coût élevé au regard des effectifs à réemployer sans pour autant faciliter l'opération de conversion dans l'immédiat. Aussi pour ces bassins, il semble plus opportun de chercher à attirer des industries susceptibles de s'adapter aux conditions locales existantes ; *a priori* il s'agira d'industries pour lesquelles le coût de transport des matières premières et des produits fabriqués ne constitue qu'un élément peu important du prix de revient. L'octroi de subvention en capital fonction du nombre d'emplois créés et de prêts d'équipement à long terme à taux réduit, paraît alors plus efficace que des investissements d'infrastructure. Par contre de telles entreprises peuvent exiger des services développés.

10) *Les équipements collectifs devraient répondre aux exigences des industries les plus modernes*

L'équipement collectif comme l'infrastructure constitue un moyen d'intervention à long terme et coûteux.

Il faut néanmoins remarquer que les industriels qui conservent le libre choix de leur localisation deviennent à ce sujet de plus en plus exigeants.

Par ailleurs, il est moins coûteux pour des communes déjà bien douées en équipement collectif et déjà industrialisées de perfectionner l'équipement existant que pour des centres totalement démunis de créer *ex nihilo* un équipement satisfaisant.

L'équipement collectif est un élément essentiel du pôle d'attraction.

Les communes dépourvues d'industries sont également dépourvues des ressources qui leur permettraient d'assurer leur part du financement d'un équipement collectif (écoles, hôpitaux, hôtels, piscines, théâtres, bibliothèques, etc.) ; dans plusieurs pays on a pris des mesures pour corriger par un système de crédit les inégalités de revenus entre communes.

II. — Moyens d'intervention

1) *Caractéristiques des moyens pour faciliter les opérations de reconversion*

Il résulte de ce qui précède que, pour résoudre les problèmes spécifiques de la reconversion, il convient d'utiliser les mesures directes d'encouragement afin d'inciter les industriels à s'implanter dans les régions touchées par les fermetures. Dans tous les pays le moyen direct le plus employé sous une forme ou une autre est l'aide financière aux industries qui se créent, se reconvertissent ou se modernisent.

Ces mesures d'aide directes doivent satisfaire à certaines conditions que l'on peut énumérer : pas de sollicitude exagérée, pas de discriminations faussant la concurrence ; par contre des facilités visant à compenser les inconvénients d'une localisation qui sans ces facilités constituent un obstacle au développement.

Dans ce sens les moyens d'intervention doivent constituer pour l'entreprise l'étincelle initiale, c'est-à-dire qu'ils doivent enlever la décision de l'implantation dans la zone à reconvertir sans devenir un élément structurel de la localisation. On peut donc dire que le volume des aides devrait être suffisant pour décider l'entrepreneur ; ces aides devraient aller directement aux entreprises et celles qui contribuent à favoriser indirectement les opérations bien qu'elles soient parfois très efficaces seraient considérées en général comme peu opportunes. Cette préférence ne peut d'ailleurs être que de principe, la nature des aides étant évidemment déterminée par la diversité des situations régionales. Selon ce désir de limiter l'intervention à l'incitation à s'implanter par une aide de départ, l'intervention devrait être de durée limitée mais pourrait être accordée en plusieurs fois.

L'attribution d'un bâtiment, d'une subvention de départ, d'un prêt seraient préférés aux tarifications préférentielles ou tout autre intervention qui risquent de devenir une des dimensions normales de la gestion. Il faudrait éviter que les entreprises vivent dans une sorte de « couveuse » constituée par les facilités, ce qui, une fois l'intervention achevée, pourrait entraîner des difficultés.

Evidemment, la période d'application des moyens d'intervention pourrait être plus ou moins longue ; cela dépend de la situation de la zone à reconvertir.

Si une entreprise qui a bénéficié d'une aide de départ, après avoir consolidé ses bases veut faire un second bond et réaliser de nouveaux investissements pour l'exécution d'un autre programme, une aide pourrait lui être accordée une seconde fois mais il s'agira alors réellement d'une nouvelle opération.

L'observation essentielle est bien que l'intervention devrait fausser le moins possible les mécanismes de la gestion économique de l'entreprise, c'est-à-dire que les facilités consenties ne devraient pas, une fois les fabrications assurées d'un rythme normal, interférer dans la composition du prix de revient des produits.

Ceci pour deux raisons, d'une part pour compenser les désavantages et ne pas fausser les mécanismes de concurrence plus que nécessaires, d'autre part pour ne pas créer pour l'entreprise un climat de fausse sécurité qui viendrait à se révéler artificiel aussitôt que l'intervention serait interrompue. Enfin, une telle conception de l'intervention est une garantie supplémentaire que l'entreprise nouvelle est au départ et demeurera économiquement saine.

L'intervention devrait être rapide ; d'une part les procédures de mise en route des moyens, quels que soient ces moyens, devraient aboutir à bref délai, d'autre part les moyens aux effets les plus rapides, devraient généralement être préférés. Il ne faut pas tellement insister dans le cas des bassins charbonniers sur les moyens à long termes pour reconvertir mais sur les moyens d'efficacité immédiate. Par exemple il ne faut pas tellement insister sur les infrastructures mais plutôt choisir des industries qui en réclament le moins et qui peuvent tout de suite absorber le chômage et relever le revenu régional.

Les différents types d'intervention financière sont passés en revue ci-dessous.

2) Subventions

Les subventions sont dans certains cas plus employées que les prêts ; elles présentent l'avantage, d'une part de constituer l'étincelle initiale, d'autre part d'accroître les possibilités de crédit de l'entreprise.

Elles ont l'inconvénient pour le Trésor de constituer un délaissement direct ; pour un montant égal l'Etat pourrait par exemple bonifier des prêts d'un volume bien supérieur.

Lorsqu'elle n'est pas octroyée selon des critères fixés *a priori* il est reproché à la subvention de susciter des conflits avec les autres entreprises. La subvention ne devrait être renouvelable qu'au bénéfice d'un nouveau programme distinct de celui ayant déjà donné lieu à une subvention.

3) Prêts

Les prêts, pour constituer un moyen d'intervention efficace, doivent être particulièrement avantageux ; cela signifie qu'ils doivent être de durée

suffisante en fonction de la nature des investissements et doivent être consentis à un taux avantageux.

Dans le cas de création d'activités nouvelles parce que les premières années d'une entreprise nouvellement implantée sont souvent les plus lourdes et les moins bénéfiques, il y a lieu de prévoir un différé de remboursement des prêts de deux ou trois ans.

4) *Bonifications d'intérêt*

La bonification est un élément qui rend ou non, dans certaines circonstances, le prêt utilisable pour une création d'activités nouvelles.

Cette subvention annuelle permet d'influer, en consentant une aide limitée et étalée, sur un montant d'investissement élevé.

L'efficacité de ce moyen dépend essentiellement de la situation du marché financier.

La durée des bonifications est également souvent limitée (par exemple deux ou trois ans).

Les conditions d'octroi de la bonification doivent être conformes aux cas d'espèce, la durée peut être limitée et elle peut être dégressive.

5) *Garanties*

La garantie de l'Etat ou d'organismes publics est un moyen d'intervention particulièrement adapté aux opérations de reconversion surtout lorsque les opérations sont préparées dans le contexte d'autres moyens (sociétés d'études et d'organismes régionaux, etc.) qui fournissent les assurances du point de vue technique ou économique nécessaires au garant.

Ce moyen présente des avantages évidents par les facilités de crédit direct et initial qu'il procure, mais il comporte pour les garants des risques plus élevés dans la mesure où le défaut d'un entrepreneur entraîne une exigibilité immédiate d'un montant élevé.

Par ailleurs il autorise plus facilement que d'autres moyens financiers les pressions de type politique et pourrait de ce fait conduire à accorder des garanties à des entreprises qui ne présenteraient pas les caractères économiquement sains requis.

Certains pays disposant de ce moyen d'intervention en font peu d'usage, pour d'autres l'octroi de la garantie a constitué un instrument très efficace dans le processus de création de nouvelles activités. Dans les régions où l'implantation d'une nouvelle entreprise constitue un risque supérieur à celui qu'un entrepreneur consent à courir, la garantie de bonne fin constitue le moyen d'intervention propre à pallier l'inconvénient de ce risque

supplémentaire. En outre, la garantie peut faciliter, de façon indirecte, de meilleures conditions de prêts aux entreprises.

6) *Exonérations fiscales*

L'exonération fiscale d'une durée limitée et d'une application localisée sans être un moyen puissant constitue un stimulant à l'implantation, rapide et orienté, dans une mesure non négligeable, des investissements vers les zones où ces avantages sont consentis.

Les exonérations fiscales peuvent être accordées par les différentes autorités de l'Etat qui imposent les taxes ; dans certains pays, ce sont les pouvoirs locaux qui effectuent des allègements fiscaux ; par exemple en Allemagne des allègements fiscaux sont principalement appliqués au niveau communal (patente — Gewerbesteuer). Cette taxe représente pour de nombreuses communes allemandes une source essentielle de revenus. En fixant le taux de cette taxe à un niveau approprié, les communes parviennent, le cas échéant, à en faire un excellent instrument de leur politique locale. En revanche, le Bund et les Länder sont nettement plus circonspects dans l'application de ce moyen.

En France des exonérations comparables sont possibles.

En Belgique aussi, il y a de la part de certaines provinces et communes des possibilités de réductions ou suppressions de taxes.

Lorsqu'il s'agit d'exonération des impôts, on s'accorde à juger que les mesures fiscales sont en général considérées comme très utiles, notamment sous l'aspect psychologique ; le caractère temporaire des lois qui les prévoient en accentue l'efficacité immédiate ; des programmes sont, en effet, accélérés pour les faire profiter de faveurs fiscales avant que les lois ne deviennent caduques.

D'autre part, la détaxation des plus-values est de nature à encourager les initiatives régionales des holdings dont le rôle reste important.

Il est à remarquer qu'au contraire dans certains pays, les facilités fiscales ne sont pas octroyées aux entreprises ; il en est ainsi aux Pays-Bas où les facilités fiscales ne sont pas autorisées par la loi fiscale ; d'autre part, le gouvernement est d'avis que de telles mesures auraient des répercussions trop profondes sur le jeu normal de la concurrence du fait qu'elles détériorent la situation dans le domaine des coûts.

La même position semble avoir été choisie par le Royaume-Uni.

7) *Tarifications spéciales*

L'efficacité de tarifications spéciales est sans doute réelle mais présente les inconvénients de fausser la concurrence de façon structurelle et

d'être un procédé qui est le plus facile à se prolonger même au delà du temps nécessaire.

La possibilité d'obtenir de l'énergie électrique à bas prix peut être déterminante pour l'implantation d'industries grosses consommatrices de cette énergie à l'unité produite ; il faut également signaler les dispositions concernant les facilités en matière de transport vers ces régions de biens d'équipement achetés dans d'autres régions.

8) *Construction de bâtiments industriels*

Selon les circonstances régionales et les législations nationales ces moyens sont utilisés conjointement ou non ; les préférences vont néanmoins, en raison des inconvénients qui ont été exposés, à l'injection unique de fonds ; ceci en particulier afin d'éviter un système de subventions se prolongeant sur plusieurs années.

D'autres moyens que l'on peut qualifier de facilités en nature répondent bien aux préoccupations exprimées.

Il en est ainsi de la mise à la disposition des intéressés de bâtiments industriels. Dans le cas de locaux industriels existants et disponibles à bas prix, ceux-ci doivent autant que possible être utilisés.

La construction d'usines par les pouvoirs publics est à encourager en présence d'un programme d'investissement connu d'avance et établi par une firme financièrement solide. Des communes peuvent ainsi participer directement à la promotion industrielle de leur territoire. Ce procédé autorise une plus grande aisance de trésorerie et décharge éventuellement l'entrepreneur des soucis de bâtir.

Cette circonstance favorable ne constitue pas un argument pour la pré-fabrication d'usines type : ce procédé n'étant en général recommandable qu'à titre exceptionnel sous la forme de bâtiment provisoire.

Il paraît, par contre, hasardeux de construire à l'avance des bâtiments industriels « passe-partout », ceux-ci risquant de n'être pas adaptés aux besoins de l'investisseur, à moins qu'il n'y ait une demande considérable à satisfaire dans des circonstances exceptionnelles, comme ce fut le cas en Grande-Bretagne après la guerre.

La rapidité de construction peut, semble-t-il, être efficacement obtenue par la mise sur pied d'un organisme (une société d'équipement par exemple) chargé de veiller à la préparation et à l'exécution rapide des investissements en immeubles qui pourraient être demandés et à leur équipement en services généraux indispensables.

La disponibilité de bâtiments abandonnés, cédés à des conditions avantageuses, est une circonstance favorable qui permet l'installation immédiate de l'entreprise.

La construction de logements dans les régions qui en sont déficitaires est un moyen complémentaire important.

9) *Formation professionnelle*

En ce qui concerne la formation professionnelle, l'existence de centre et d'organismes professionnels et tout spécialement d'ouvriers qualifiés est un facteur efficace pour le relèvement de l'activité d'une région ; de nombreux industriels en effet se plaignent de la difficulté de recruter du personnel très qualifié ; évidemment l'amélioration et la multiplication des enseignements techniques ne donnent de résultats visibles qu'après un délai de plusieurs années ; mais c'est une condition essentielle.

Enfin, il faut remarquer, en ce qui concerne spécialement la requalification des mineurs de charbon, que la main-d'œuvre charbonnière est dotée d'une qualification particulière. Sauf certains spécialistes, en nombre d'ailleurs réduit, la qualification professionnelle des mineurs les rend en général peu aptes à satisfaire aux exigences d'autres industries. Aussi les problèmes de réadaptation professionnelle revêtent-ils une importance toute particulière en ce qui concerne les opérations de conversion des mines. Pour que cette formation porte ses fruits, il faut qu'elle soit orientée en fonction des qualifications requises par les nouveaux emplois, ce qui suppose une connaissance préalable de la nature des activités des entreprises de remplacement.

Il faut également tenir compte des problèmes spécifiques que pose la rééducation professionnelle de mineurs âgés ou parfois invalides. Enfin un élément très important au moment de la rééducation et du réemploi réside dans le statut particulier du mineur et des avantages sociaux et de salaire qui en découlent. Il est de ce point de vue souhaitable que la requalification se fasse vers des métiers qui offrent à ces mineurs des avantages équivalents.

10) *Information*

L'effort d'information et de publicité peut être très efficace pour la réussite de la reconversion ; il comporte un triple aspect :

- a) information des habitants de la région même, pour les amener à prendre conscience du retard ou du recul économique de leur région, des efforts entrepris pour y porter remède et créer ainsi un climat favorable ;
- b) information des dirigeants et des organisations sociales de la région : nécessité (en fonction évidemment des situations sur le plan administratif, législatif et fiscal des divers pays) de stimuler les initiatives des respon-

sables locaux, en attirant leur attention sur les multiples possibilités qui leur sont offertes. Le fait d'être confronté aux problèmes quotidiens conduit souvent à une « déformation professionnelle » de sorte que l'on a tendance à rechercher un appui auprès d'autrui sans se rendre suffisamment compte des possibilités qu'offre l'autorité centrale, et à ne plus voir les éléments favorables de la région elle-même ;

c) information et publicité pour attirer des investissements dans la région : grande utilité de la propagande faite sous forme de brochures, conférences et articles dans les journaux commerciaux.

Par une information judicieusement conduite il est en particulier possible de favoriser, dans une zone, l'implantation de certaines branches d'industries de préférence à d'autre, en faisant connaître et apprécier les services spécialisés (instituts scientifiques, formation professionnelle, etc.) développés dans une région par les pouvoirs publics en vue de favoriser le développement dans cette région de certaines activités qui aboutissent soit à une spécialisation de la région, soit au contraire à une diversification des activités. Cette information sur les avantages offerts et cet effort d'orientation des activités vers les régions où elles peuvent trouver le meilleur épanouissement ne saurait conduire à un transfert des responsabilités propres de l'entrepreneur en ce qui concerne le choix de son lieu d'implantation et les conséquences que ce choix comporte.

Ceci étant, les autorités tant régionales que nationales ne peuvent négliger cet effort d'information et d'orientation des diverses branches d'activité ; le type d'activité souhaitable est d'ailleurs variable, dans certains cas il faudra attirer une industrie qui par son dynamisme modifiera le plus le climat industriel somnolent de la zone, dans d'autres cas des industries de main-d'œuvre seront préférées ou des ateliers employant des femmes.

Il faut être conscient du fait que les aides accordées exclusivement à certaines entreprises en vue de les stimuler puissent, le cas échéant, causer certaines difficultés aux entreprises déjà établies dans la région intéressée. Il peut arriver notamment qu'un problème de main-d'œuvre se pose lorsque l'entreprise bénéficiant d'une aide particulière attire à elle la main-d'œuvre qualifiée d'entreprises existantes au lieu d'occuper la main-d'œuvre originellement libérée. Il se pourrait par exemple que des entreprises électrotechniques ou de mécanique de précision nouvellement implantées causent ce genre de difficultés à des entreprises de la branche textile. Il va de soi que l'on devrait éviter de favoriser, par l'octroi d'aides sur les fonds publics, l'implantation d'entreprises nettement concurrentielles lorsqu'il n'existe au départ aucun débouché correspondant.

III. — Utilisation des moyens

1) *Il faut utiliser un faisceau de moyens*

Bien que, comme il a été dit, tous les gouvernements s'efforcent de favoriser l'industrialisation par des interventions financières, il serait erroné d'en conclure que l'aide financière est le moyen par excellence. En fait, il n'existe pas de moyen par excellence ; c'est précisément l'ensemble des mesures, tant directes qu'indirectes, qui stimulent une industrialisation accélérée et une expansion économique plus poussée.

L'intervention doit être constituée d'un faisceau de moyens divers. Il y a généralement des moyens privilégiés mais ils varient selon les situations. Dans la reconversion des régions charbonnières qui nous occupe il s'agit de diagnostiquer les moyens les plus efficaces et d'en faire l'axe principal de l'intervention.

Ces moyens s'imposent d'eux-mêmes dans certaines circonstances (pénurie aiguë de capitaux, manque de bâtiments industriels par destructions de guerre, chômage massif) ; lorsque les reconversions à effectuer sont réalisées dans une période « normale » le choix des différents moyens selon leur efficacité est singulièrement plus délicat et le diagnostic plus difficile.

2) *Les aides doivent être géographiquement concentrées*

Il paraît plus important que les avantages consentis soient localisés afin d'éviter qu'ils ne soient éparpillés mais au contraire strictement limités à certaines zones. Lorsque ces zones sont assez étendues, les avantages devront être spécialement concentrés sur certains points qui constituent, à l'intérieur des zones de développement, des noyaux d'expansion. La détermination des zones et des noyaux doit se faire selon des critères bien définis ; ceci étant, la désignation doit dépendre d'un pouvoir de décision autant que possible à l'abri de l'influence des pouvoirs locaux et des milieux politiques régionaux.

Toutefois, la détermination préalable des zones a l'inconvénient d'être souvent trop rigide. C'est pourquoi dans plusieurs pays on peut constater une tendance à rechercher une plus grande souplesse en fixant des critères de choix afin de pouvoir ajouter ou retirer certaines localités de la liste des zones critiques ou des noyaux d'expansion. La mise en œuvre de ces critères est d'ailleurs extrêmement délicate et soulève de multiples difficultés.

3) *Les aides doivent être coordonnées par un service et une personnalité
(Observations sur les moyens d'incitation)*

De la même façon qu'il importe que les avantages soient localisés, il est essentiel que les divers moyens employés soient coordonnés par une personne ou un organisme engagé complètement dans l'opération et attaché à sa réussite. On doit donc attacher une grande importance à la présence, dans la région à développer, d'une personnalité ou d'une institution (par exemple une société de développement) animée de l'enthousiasme nécessaire, et capable d'utiliser au mieux les moyens fournis par l'autorité centrale ainsi que les possibilités qu'offre la région elle-même.

RAPPORT GÉNÉRAL

Moyens d'intervention destinés à faciliter
la création d'activités nouvelles

par

Giuseppe di NARDI

*Professore di Economia Politica
all' Università di Roma*

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
INTRODUCTION	35
1) La crise charbonnière est une crise structurelle	35
2) Solution spontanée et solution provoquée	36
3) Trois possibilités d'analyse des moyens d'intervention	38
Première partie : MOYENS D'INTERVENTION SPÉCIFIQUES POUR LA CRISE CHARBONNIÈRE	39
1) Interventions conjoncturelles	39
2) Insuffisance de ces interventions	41
3) Nécessité d'une reconversion à d'autres activités	42
Deuxième partie : MOYENS D'INTERVENTION POUR LA CRÉATION D'ACTI- VITÉS NOUVELLES	44
1) Classification en fonction d'objectifs spécifiques	44
2) Les subventions	46
3) Les facilités de crédit	48
4) Les exonérations fiscales	50
5) Les réductions de tarifs	52
6) Les infrastructures	53
7) La formation professionnelle des travailleurs	54
8) La planification régionale par la sélection des moyens d'inter- vention	55
9) Appréciation sur l'efficacité des moyens expérimentés	57
10) Autres moyens d'intervention destinés à compléter les stimu- lants	60
Troisième partie : COORDINATION DES MOYENS D'INTERVENTION AU NIVEAU DE LA COMMUNAUTÉ	62
1) Les interdictions contenues dans le Traité C.E.C.A.	62
2) Nécessité d'une interprétation extensive de l'article 56	62
3) Les moyens d'intervention admis par le Traité de Rome	63
4) Une politique communautaire en faveur des zones critiques	65

INTRODUCTION

1) *La crise charbonnière est une crise structurelle*

Dans les Six pays de la Communauté, l'industrie charbonnière traverse depuis 1958 une crise évidente. Telle est la situation de fait à l'origine de notre exposé.

Il s'agit d'une crise qui, selon les experts, ne présente pas les traits habituels d'une courte dépression cyclique, mais plutôt ceux d'une crise de structure de longue durée. En effet, elle n'est pas seulement imputable à la baisse des frets, qui a rendu avantageux pour les pays européens l'achat de charbon en provenance des Etats-Unis. Bien que ce facteur ait certainement aggravé la crise, celle-ci a des raisons plus profondes et plus durables. Il est donc permis de penser qu'elle ne pourra être surmontée en l'absence de faits susceptibles de modifier la structure de la production charbonnière dans la Communauté. Là où nous disons crise de structure, d'autres parlent de crise de réadaptation, mais nous tenons pour certain que les deux interprétations reposent au fond sur le même diagnostic.

A notre point de vue, la crise charbonnière actuelle est structurelle pour les deux raisons suivantes :

— La première est qu'elle tire son origine d'une modification survenue dans la demande des sources d'énergie primaire. Il s'agit là d'un fait général débordant le cadre des Six pays de la Communauté européenne, d'un fait qui trouve son explication dans le progrès technologique et non pas seulement dans l'évolution des prix relatifs des sources d'énergie primaire.

De nos jours, l'industrie applique des méthodes de production exigeant un coefficient de puissance que les combustibles pétroliers ou l'énergie électrique lui fournissent mieux que le charbon. Le processus de substitution est favorisé par l'évolution des prix relatifs des sources d'énergie primaire, mais il repose sur des nécessités techniques. Il existe donc une modification de la structure de la demande d'énergie primaire qui se répercute sur la composition de l'offre. Il suffit de penser qu'en 1950 le charbon représentait 72,5% de la consommation totale d'énergie primaire dans les Six pays de la C.E.C.A. et que cette proportion est tombée à 53,8% en 1960, cependant que la consommation de pétrole est passée de 11,9% à 28,3%. Un processus analogue de substitution est actuellement observé dans l'économie des Etats-Unis.

A cette modification de la structure de la demande doivent nécessairement faire suite des changements dans la composition de l'offre et des ajustements entre les activités de production qui concourent à la formation de l'offre globale des sources d'énergie primaire.

— La seconde raison réside dans le fait que, lorsqu'on parle de « réadaptation », on entend dans notre cas une révision des méthodes de production appliquées pour l'extraction du charbon. Cette révision tend à modifier les proportions existant entre les facteurs de production employés dans les mines de houille, dans le cadre des méthodes jusqu'à présent appliquées, pour leur en substituer d'autres impliquant une modification de l'importance des coefficients de production. Cette opération, que l'on désigne communément par le terme réadaptation, comporte une révision de la *structure* du rôle de la production dans l'industrie charbonnière des Six pays de la Communauté. Nous disons qu'il s'agit là d'une crise de structure parce que, selon des experts ayant observé la technique en usage dans les houillères européennes (du moins celles qui sont le plus visiblement touchées par la crise), cette technique semble dépassée par des innovations permettant d'obtenir une plus grande productivité des facteurs intervenant dans les mines. De ce point de vue, la crise serait une crise de productivité, laquelle ne peut être surmontée à moins d'un changement *dans la structure* de l'industrie charbonnière européenne.

En conclusion, la crise charbonnière actuelle peut être attribuée à deux facteurs :

- le remplacement du charbon par d'autres sources d'énergie primaire pour des *raisons techniques* dépendant du progrès technologique ;
- le remplacement du charbon européen par du charbon d'autre provenance et par d'autres sources d'énergie, pour des *raisons de prix*.

Le premier facteur résulte d'une modification permanente de la structure de la demande ; le second est au contraire lié à la structure particulière de la production charbonnière européenne qui, dans son état actuel, est moins compétitive et qui, pour s'assurer de nouveau une base de compétition plus sûre avec les produits de remplacement et avec le charbon d'autres provenances, doit *adapter* ses coefficients de production au niveau de prix le plus bas imposé par la concurrence.

2) *Solution spontanée et solution provoquée*

La crise charbonnière dans le cadre de la Communauté des Six n'est donc pas une crise passagère. Jusqu'à présent chacun des pays qui en souffrent y a fait face grâce aux expédients les plus divers, proportionnés

à la gravité des manifestations locales de la crise. Il n'entre pas dans notre propos d'examiner en détail comment les différentes politiques nationales ont fait front à la crise. L'avenir nous intéresse plus que le passé. Dans une perspective d'avenir, le remplacement du charbon par d'autres sources d'énergie primaire laisse prévoir le déclin économique des régions le plus durement frappées par la crise charbonnière.

La Communauté européenne est organisée en « économie de marché » et elle semble solidement attachée à ce type d'économie, abstraction faite cependant de tous les cas qui suggèrent des correctifs à l'automatisme des réactions déclenchées par les variations des prix. Dans la logique de l'économie du marché, la crise charbonnière actuelle peut être résolue par la réduction progressive de l'extraction de houille dans les puits dont le niveau de productivité ne permet pas de concurrencer les prix pratiqués sur le marché mondial. C'est la solution qui a effectivement été déjà appliquée dans certains bassins charbonniers de la Communauté. Mais il existe d'autres régions où, en raison des caractéristiques de la main-d'œuvre employée dans les mines, la solution spontanée, essentiellement fondée sur la mobilité de la main-d'œuvre, n'est pas réalisable sans répercussions graves sur l'économie locale. C'est pourquoi la solution spontanée de la crise dans ces régions a été jusqu'à présent différée, notamment grâce à des interventions de la Haute Autorité, pour favoriser l'accumulation de stocks et l'annulation des contrats de livraison en provenance de pays tiers. Mais, même après ces tentatives, il semble inévitable de fermer les sièges les moins rentables et de réviser les méthodes de production dans les sièges qui, à la suite de ces ajustements, pourront produire à des coûts en rapport avec les prix courants.

En définitive, les correctifs automatiques ont pour effet de réduire la main-d'œuvre occupée dans les mines de charbon et d'entraîner l'abandon des sièges qui ne seraient pas en mesure de faire face à la concurrence, même si l'on y améliorerait la mécanisation du travail.

En fin de compte, si la main-d'œuvre et les capitaux libérés par les mines exclues du marché ne trouvent pas à se réemployer dans les zones mêmes touchées par la fermeture et la réadaptation des mines, l'économie de ces régions sera affectée par un « multiplicateur régressif », elle subira une dépression d'autant plus profonde et durable que sera plus important le déplacement vers d'autres régions des facteurs de production libérés par les mines de houille ou demeurés sur place inemployés ou sous-employés.

La perspective d'une solution spontanée de cette crise laisse prévoir de nouvelles zones de dépression dans le cadre de la Communauté. Elle semble contraire à l'objectif du développement équilibré entre les régions, qui est inscrit dans le préambule du Traité de Rome parmi les objectifs fondamentaux de la Communauté économique européenne.

Cette perspective fait naître le besoin bien légitime d'une politique économique active, qui se fixe délibérément comme objectif le développement harmonieux des pays de la Communauté et, à l'intérieur de chacun des pays, le développement équilibré des différentes régions, grâce à l'élimination des obstacles qui s'opposent à la formation d'un système économique pleinement intégré.

On voit ainsi se dessiner le problème que nous avons à résoudre : il s'agit d'étudier les moyens d'intervention susceptibles de maintenir la crise charbonnière dans les limites d'un processus de réadaptation progressive, permettant à l'économie des régions touchées de ne pas subir une régression grave, dont la collectivité tout entière ferait les frais, même si elle est plus directement ressentie par les entreprises charbonnières et par la région où elles sont implantées.

3) Trois possibilités d'analyse des moyens d'intervention

L'objet de notre exposé sera défini avec plus d'exactitude si nous précisons que l'analyse des moyens d'intervention dont peuvent disposer les gouvernements ne doit pas être entendue comme l'analyse de moyens quelconques permettant de faire face à la crise charbonnière, mais comme une analyse des moyens susceptibles d'apporter une solution économiquement saine à la crise et de fournir, en outre, un arsenal commun où pourraient puiser les gouvernements des pays de la Communauté, et grâce auquel pourrait être définie une politique communautaire d'intervention dans le secteur charbonnier.

Dans cette analyse, nous nous rapprocherons par étapes successives de l'objectif final.

Une première partie sera consacrée aux mesures spécifiques, c'est-à-dire aux mesures ayant pour seul objet de réorganiser la production du charbon dans les pays de la Communauté, de façon à la rendre compétitive.

Une seconde partie aura trait aux moyens d'intervention susceptibles de créer des activités de remplacement, dans lesquelles pourront trouver à se réemployer les travailleurs licenciés par les mines de charbon, tout en évitant la régression de l'économie locale.

Une troisième partie constituera une tentative en vue d'apprécier la compatibilité des différents moyens d'intervention avec les engagements réciproques contractés par les Six pays lors de la signature du Traité de Paris (C.E.C.A.), ainsi que du Traité de Rome (C.E.E.).

PREMIÈRE PARTIE**Moyens d'intervention spécifiques pour la crise charbonnière****1) Interventions conjoncturelles**

Devant la tournure défavorable prise par la conjoncture charbonnière, les pays de la Communauté ont adopté des attitudes différentes et, par conséquent, des moyens différents d'intervention. C'est ainsi que l'Allemagne et l'Italie ont procédé résolument à la fermeture des mines marginales. La Belgique, au contraire, a persisté à défendre sa production, de crainte de créer une dépression plus grave de l'activité économique locale dans ses bassins charbonniers. Dans les limites permises par l'article 57 du Traité de Paris, la Haute Autorité est intervenue pour mettre en œuvre les moyens indirects autorisés par le Traité, mais il n'a pas été donné suite à une proposition de sa part, tendant à passer à l'application du régime des contingents, conformément aux dispositions des articles 58 et 74 du Traité.

Nous avons déjà dit que notre propos n'est pas d'analyser les mesures déjà prises, mais plutôt de voir par quels moyens et avec quels effets il est possible de circonscrire la crise actuelle. Nous aborderons le problème sous son aspect le plus général, dans le cadre institutionnel d'une économie de marché.

La crise charbonnière a un aspect conjoncturel. Depuis 1958, la production de charbon de la Communauté a subi la pression du charbon importé des Etats-Unis, qui bénéficie d'une importante baisse des frets. En outre, à la pression exercée par l'offre de charbon d'outre-mer s'est ajoutée la politique des prix pratiqués par les grands groupes pétroliers. Les prix des produits pétroliers se sont montrés plus capables de s'adapter aux alternances de la conjoncture, tandis que les prix du charbon demeuraient rigides. Dans la mesure où le recul du charbon européen est imputable au mouvement des prix (prix du charbon d'importation et prix des produits pétroliers), l'infléchissement de la demande peut être évité :

1) par l'alignement des prix sur ceux des produits concurrents (dans l'esprit de l'article 3 du Traité de la C.E.C.A.) ;

2) par des mesures fiscales, telles que le relèvement des droits de douane frappant l'importation du charbon d'outre-mer et l'importation du pétrole brut et des produits pétroliers, ou encore par l'augmentation de l'impôt grevant la fabrication des produits raffinés.

En alignant les prix du charbon européen, on parvient à maintenir le prix du charbon à un niveau concurrentiel pour les industries qui le consomment, mais on ne peut en même temps éviter que les mines marginales soient fermées ou indemnisées à l'aide de fonds prélevés sur les budgets publics. On choisira l'une ou l'autre méthode en calculant, dans chaque cas concret, les coûts et les bénéfices sociaux que comporte chacune des solutions.

Il y a lieu d'observer toutefois que la fermeture des mines marginales pose, comme on l'a dit plus haut, le problème de la création d'activités de remplacement et pas seulement de nouveaux postes de travail, permettant de réemployer ailleurs les travailleurs en chômage.

L'indemnisation des mines marginales, outre qu'elle exige des mécanismes administratifs complexes chargés de calculer les différences entre les prix et les coûts, ne constitue pas une solution rationnelle du problème. Par cette méthode, on laisse subsister des activités non rémunératrices, dont la collectivité doit, d'une manière ou d'une autre, supporter la charge, sans que l'on soit même assuré de favoriser l'établissement d'un nouvel équilibre temporaire entre les prix et les coûts.

Une troisième méthode permettant de maintenir en activité les mines marginales consisterait à favoriser la compression des revenus (salaires, intérêts, profits, impôts) de toutes les parties prenantes. Cette procédure exige une action concertée des groupes intéressés, notamment le consentement des syndicats de travailleurs (à une réduction de salaires pour les ouvriers occupés dans ces mines) et celui des pouvoirs publics à un allègement fiscal. Les autres revenus s'adapteraient automatiquement à la réduction des ressources.

Cette solution elle-même ne peut toutefois être que temporaire. Elle pourrait encourager les travailleurs et les capitaux à fuir les mines les moins rentables, au fur et à mesure que se présentent à eux des occasions plus favorables de réemploi. De cette manière, la collectivité se dispense de payer un prix plus élevé pour le charbon, en raison du soutien accordé à la production marginale, et l'on évite aux finances publiques le poids d'une indemnisation accordée aux producteurs supportant des coûts plus élevés que les prix de vente.

Cet expédient ne permet pas non plus, cependant, d'éviter que l'économie des régions touchées par la crise charbonnière ne subisse le contre-coup de la contraction de l'activité générale, par suite de l'exode des travailleurs des mines et de leur transfert dans d'autres régions.

Sous quelque aspect qu'on les envisage, les moyens d'intervention de caractère conjoncturel ne semblent pas convenir, sinon pour toutes, du

moins pour certaines des principales régions charbonnières de la Communauté, à l'objectif que se propose la politique économique, à savoir reconstituer sur place des activités susceptibles d'absorber la main-d'œuvre libérée par la fermeture des mines.

Une politique conjoncturelle de soutien de l'activité des mines marginales ne pourrait de toute manière être réalisée isolément, sans un contrôle adéquat des autres sources d'énergie, et c'est pourquoi elle devrait s'insérer dans une politique de l'énergie qui, pour sauvegarder les houillères marginales, mettrait à la charge de la collectivité des prix non compétitifs pour tout le secteur de l'énergie, quelle que soit la source primaire dont elle provienne.

2) *Insuffisance de telles interventions*

Les moyens d'intervention de caractère conjoncturel ne sont donc pas efficaces pour les raisons que nous résumons ici brièvement :

1) s'ils sont appliqués en vue de favoriser le rééquilibre de la demande et de l'offre de charbon aux prix courants, il en résulte la fermeture des mines et la récession de l'économie dans les régions touchées par la crise ;

2) s'ils sont destinés à soutenir l'activité des mines marginales, le prix du charbon demeure artificiellement élevé et il faut nécessairement y adapter les prix des produits de remplacement, grâce à une politique des sources d'énergie qui répartisse sur tous les utilisateurs (et, à travers eux, sur les consommateurs des produits finaux où entre de l'énergie payée à un prix élevé) les coûts supérieurs de la production charbonnière.

3) si, au contraire, on n'agit pas sur les prix des sources d'énergie primaire, les finances publiques sont appelées à combler le déficit de la production marginale de charbon. Cette solution semble la moins propre à favoriser la révision des structures de la production, cependant nécessaire pour créer à long terme un nouvel équilibre entre la production charbonnière et celle des sources concurrentes d'énergie primaire.

De cette analyse, il résulte qu'il n'est pas possible, à l'aide d'interventions de caractère conjoncturel, de soutenir les mines marginales tout en obtenant un prix économique pour le charbon et ses produits de remplacement. Défendre la production marginale de charbon semble déraisonnable dans la mesure où l'on fait du même coup retomber sur la collectivité la charge d'une production plus coûteuse qu'il n'est nécessaire, ce qui affecte tout le mécanisme des prix. La solution de la crise charbonnière doit donc être recherchée dans une autre direction. La méthode la plus raisonnable semble consister à favoriser la réorganisation de la production

de charbon aux prix de marché, grâce à la révision des méthodes de production et au transfert des facteurs de production libérés par les mines vers d'autres activités, susceptibles de se développer dans les zones mêmes touchées par la crise charbonnière ou dans les environs immédiats.

Si l'on admet que l'objectif de la politique d'intervention appliquée en faveur des zones critiques de production charbonnière est de soutenir l'économie générale de ces zones, le problème du charbon n'est plus qu'un aspect du problème plus vaste de la création d'activités nouvelles se substituant aux activités en régression. Sous cet aspect, la crise structurelle du charbon se présente comme un problème de reconversion de l'industrie charbonnière, c'est-à-dire comme le problème du transfert à d'autres activités économiques des facteurs libérés par la fermeture des houillères les moins rentables.

3) *Nécessité d'une reconversion à d'autres activités*

L'activité industrielle est sujette à des opérations continues de conversion et de reconversion liées au mouvement des prix, au progrès technologique, à la création de biens nouveaux et à la (découverte de nouvelles sources de matières premières.

Ces phénomènes de conversion, qui caractérisent l'évolution de l'industrie moderne, ne se présentent pas comme des problèmes de nature à provoquer l'intervention des pouvoirs publics lorsqu'ils se réalisent sous la forme d'adaptations progressives aux situations nouvelles créées par le marché. Ils ont au contraire une incidence sociale lorsqu'ils se manifestent brusquement, de manière explosive, par le déclin rapide des productions dont le marché se rétrécit et par des goulots d'étranglement dans les secteurs que favorise une demande en expansion. Le temps nécessaire à la réadaptation dépend de la rigidité des facteurs disponibles. Dans les périodes caractérisées par de fréquentes innovations technologiques, le rythme de la conversion est freiné par les formes techniques préexistantes du capital, par les dimensions de l'appareil de production, par l'équipement qu'exigent des industries nouvelles, par l'offre insuffisante de liquidités sur le marché financier, et, enfin, par la réadaptation professionnelle des techniciens et des travailleurs.

Un processus de reconversion a des aspects temporels et spatiaux, qui en font un problème social quand le passage des activités anciennes nouvelles s'effectue à travers les goulots d'étranglement et provoque des déplacements massifs. Aujourd'hui l'opinion publique et le gouvernement sont sensibles aux transferts de l'activité économique résultant des processus de reconversion industrielle. Ces derniers altèrent l'équilibre

des intérêts régionaux en créant des « zones critiques » et des « régions déshéritées », d'une part, ainsi que des engorgements dans d'autres zones. Ces déséquilibres ne sont plus acceptés comme des phénomènes naturels ; on souhaite au contraire les régler et les dominer comme des événements qui se produisent à « l'échelle de l'homme ».

La reconversion de l'industrie charbonnière se présente comme un phénomène lié à la répartition géographique de l'activité économique. La fermeture de certains puits entraîne le déclin économique de régions entières, qui avaient bâti leur prospérité sur les mines de charbon, lesquelles constituaient de véritables « pôles de développement » pour ces régions. En ce qui concerne les pays de la Communauté touchés par ces problèmes, la question se pose donc de définir une politique de reconversion et de choisir les moyens d'intervention permettant d'atteindre les objectifs de cette politique. Ce qui importe, ce n'est donc pas seulement la possibilité de transférer à d'autres activités, dans le cadre de l'économie nationale ou dans celui plus vaste de la Communauté européenne, les facteurs libérés par la fermeture des mines ; *l'objectif le plus important est de localiser les activités nouvelles dans les zones critiques elles-mêmes créées par la crise charbonnière.*

Tel étant l'objectif principal de la politique de reconversion, quels peuvent être, dans le cas particulier qui nous occupe, les moyens d'intervention les plus appropriés ?

Dans tous les pays européens — et surtout dans les Six pays de la Communauté — on a vu se multiplier des expériences de politiques destinées à favoriser « la création d'activités nouvelles ». La synthèse qui en a été faite par les services de la Haute Autorité sous le titre « Dispositions pour faciliter la création d'activités nouvelles » en est un témoignage éloquent. Dans certains pays, les moyens d'intervention sont appliqués de façon spécifique pour favoriser l'implantation d'activités nouvelles dans les zones critiques, dans d'autres l'objectif plus général est de favoriser le développement industriel dans le cadre de l'économie nationale, sans aucune limite régionale.

Nous analyserons maintenant les moyens d'intervention, leurs implications et leur efficacité comparée.

DEUXIÈME PARTIE

Moyens d'intervention pour la création d'activités nouvelles

1) *Classification en fonction d'objectifs spécifiques*

Il existe une grande variété de moyens d'intervention. Ils se présentent en pratique sous les mêmes formes dans les pays qui les ont appliqués. Les politiques se différencient par l'usage qu'elles font de ces moyens, tant sous l'aspect de l'application simultanée de plusieurs d'entre eux que par l'ampleur de leur utilisation.

Il convient, dans un esprit de synthèse, de procéder à une première classification des moyens d'intervention en adoptant, comme critère de distinction, la nature de l'effet stimulant qu'on leur attribue.

1. 1) *Réduction du coût de l'investissement.* On peut ranger sous cette rubrique les subventions à fonds perdus accordées à ceux qui construisent une nouvelle installation ou agrandissent une entreprise déjà existante, les bonifications d'intérêt sur les prêts obtenus dans le même but auprès d'établissements de crédit, les réductions ou l'exonération d'impôts particuliers grevant les actes constitutifs d'entreprises nouvelles, l'acquisition de l'équipement et d'autres transferts assujettis à l'impôt sur les transactions. On peut également faire figurer dans cette catégorie un moyen d'intervention caractéristique de l'expérience anglaise : la construction d'immeubles destinés à abriter des installations industrielles, la nouvelle entreprise étant par là même dispensée d'immobiliser les capitaux correspondants. On obtient le même résultat par la concession gratuite, par les pouvoirs locaux, de terrains destinés à la construction des établissements industriels (par exemple en Italie, aux Pays-Bas, etc.).

1. 2) *Facilités de crédit,* en vue d'éliminer les difficultés pour réunir le capital social et le capital d'exploitation. Ces facilités sont mises en œuvre grâce à la création d'instituts spéciaux de crédit industriel, de sociétés spécialisées dans la prise de participations financières dans les entreprises nouvellement créées ; elles prennent la forme d'octroi de garanties de la part de l'Etat et d'organismes publics, de l'affectation de moyens financiers prélevés sur le budget de l'Etat en vue de mettre des fonds à la disposition des entreprises.

1. 3) *Pour améliorer les résultats financiers des entreprises nouvelles,* on recourt surtout aux exonérations fiscales accordées sur les bénéfices de la

gestion qui peuvent être envisagées également comme une réduction des coûts d'exploitation. C'est dans cette catégorie que se rangent également les réductions de tarifs pour les services publics.

1. 4) *Création d'économies externes*, sous forme de construction d'infrastructures, d'équipement de zones industrielles et de construction de logements ouvriers.

1. 5) *Réadaptation du facteur humain*, au moyen de cours de rééducation professionnelles pour les travailleurs et de stages d'information pour les dirigeants et les techniciens, ainsi que par la création d'écoles professionnelles et la diffusion d'informations sur les possibilités nouvelles d'emploi et sur les possibilités d'investissements productifs.

Nous avons énuméré et classé jusqu'à présent les moyens d'intervention de caractère positif, c'est-à-dire consistant dans des avantages accordés par les pouvoirs publics. Il y a lieu cependant de rappeler encore les moyens d'intervention *négatifs*, qui influent sur la localisation des industries au moyen d'interdictions. Typique à cet égard est, en Angleterre, l'intervention du Board of Trade, qui refuse à une entreprise l'autorisation de s'installer dans la zone préalablement choisie par elle. Le refus d'autorisation peut avoir pour effet de faire renoncer l'entreprise à la réalisation de son projet, mais plus souvent, cette mesure réussit au contraire à orienter l'initiative vers les « zones critiques », pour lesquelles il est facile d'obtenir l'autorisation du Board of Trade, en bénéficiant en outre de la possibilité de profiter des stimulants que les autorités locales accordent aux entreprises qui s'y installent (par exemple, l'Irlande du Nord et le sud du Pays de Galles).

Les mêmes moyens positifs d'intervention, énumérés plus haut, peuvent avoir un effet de localisation plus radical quand ils sont *différenciés* selon les zones critiques d'un même pays du point de vue de leur ampleur et de leur combinaison.

L'application de tels stimulants constitue déjà une expérience considérable dans les pays de la Communauté européenne. Il s'agit à présent de déterminer dans quelle mesure ils ont permis d'atteindre le résultat espéré, à savoir la création d'activités nouvelles et leur implantation dans les zones critiques.

2) *Les subventions*

Elles sont de nature diverse. Elles sont expérimentées sous la forme de contributions à fonds perdus aux immobilisations et sous forme d'aides à la production. La première forme de subvention se rapporte au capital, la seconde à la production courante. La subvention à fonds perdus réduit pour l'entreprise le coût de l'investissement initial ; les charges annuelles d'amortissement qui grèvent l'exploitation s'en trouvent réduites d'autant. Il y a également réduction de la charge que constituent les intérêts si une partie de l'investissement initial est financée par un prêt. L'octroi simultané d'une subvention à fonds perdus et d'un prêt permet à une entreprise de diminuer la part de capital propre qu'elle doit apporter pour réaliser son projet.

Cette forme de subvention comporte donc pour l'entreprise un double avantage ; elle rend plus facile la réalisation d'un projet quand la difficulté consiste à réunir le capital à immobiliser ; elle facilite la gestion en réduisant le coût des amortissements et les intérêts du capital fixe. Cette subvention peut constituer un pôle d'attraction considérable pour l'implantation d'activités nouvelles dans les zones qui peuvent en bénéficier. Cette attraction subsiste dans la mesure où les bénéfices de la subvention ne sont pas neutralisés par d'éventuels alourdissements de coût, propres à l'implantation dans ces zones.

La subvention de ce type agit en faveur des investissements comportant un coefficient élevé de capital par personne employée. Les industries lourdes en bénéficient dans une mesure plus grande que les industries légères. Quand on veut favoriser plus directement la création d'emplois nouveaux, il est préférable que la subvention soit proportionnée au nombre de travailleurs susceptibles de trouver un emploi dans chaque installation nouvelle subventionnée.

Il ne s'agit cependant pas là d'un paramètre fixe comme le montant de l'investissement et, de ce fait, il peut y avoir des cas où la subvention incite les entreprises à projeter des installations d'une capacité de production supérieure aux possibilités d'utilisation normale.

Une subvention proportionnelle au volume de la production peut s'avérer plus séduisante pour les entreprises. Elle peut être révisée en hausse lorsque la conjoncture devient défavorable aux profits mais, en raison précisément du caractère variable de la charge qu'elle fait peser sur les finances publiques, cette forme de subvention n'a pas la faveur des gouvernements. Il faut ajouter qu'elle exerce une distorsion continue sur le mécanisme des prix et qu'elle ne s'accorde donc pas avec le fonctionnement correct d'un système économique fondé sur la prise en charge des risques de conjoncture par les entreprises privées.

Les subventions forfaitaires en capital, pour être efficaces, doivent être d'un montant élevé. Si elles ne s'avèrent pas efficaces dans l'expérience belge, c'est justement parce qu'elles sont plafonnées à un million de francs belges et qu'elles ne peuvent pas dépasser 30% de la valeur des immeubles (cette proportion étant réduite à 20% en période de bonne conjoncture). Elles sont au contraire plus efficaces en Italie, où il n'existe pas de limite maximale, sinon en ce qui concerne le pourcentage représenté par la subvention, qui peut atteindre jusqu'à 20% de la valeur des immeubles et des frais de raccordement aux réseaux de services publics, ainsi que 20% des frais d'équipement. On peut estimer que la subvention italienne représente en moyenne de 15 à 16% du coût total des installations fixes. Le plafond de la subvention, tel qu'il est prévu dans la législation belge, rend la mesure efficace pour les petites entreprises seulement. La législation italienne réserve également l'octroi de la subvention aux petites et moyennes entreprises, mais le volume d'investissement auquel correspond la limite maximale de la subvention est de 3 milliards de liras pour les entreprises qui s'établissent dans les régions méridionales, c'est-à-dire environ 50 fois plus que dans la législation belge.

En Italie, les grandes entreprises ne sont pas admises au bénéfice de la subvention en capital, tandis qu'elles le sont dans la législation belge à concurrence de un million de francs belges. Si modeste que puisse sembler cette limite, c'est toujours là un avantage dont peut bénéficier n'importe quelle entreprise.

Nous estimons que de tels plafonds restreignent considérablement l'efficacité des subventions en capital. Si nous réfléchissons, en effet, à l'objectif pour lequel elles ont été créées, nous ne trouvons pas qu'il existe des raisons suffisantes pour fixer des limites comme on le fait en Belgique et en Italie. Dans l'un et l'autre cas, on finit par exclure les grandes entreprises du bénéfice de la subvention : en Italie, parce qu'il est prévu expressément que les subventions ne s'appliquent pas aux investissements fixes dépassant 3 millions de liras ; en Belgique, parce que le bénéfice de l'opération s'amenuise d'autant plus que s'accroît l'investissement total. Or, très souvent, les zones critiques, auxquelles sont censées profiter ces mesures, sont précisément caractérisées par un manque d'initiatives locales. Dans ces zones, ce sont justement les grandes entreprises qui, en établissant des filiales, peuvent le plus rapidement créer de nouveaux pôles de développement, autour desquels peuvent surgir de nouvelles entreprises auxiliaires, de dimensions petites et moyennes. Etant donné les plafonds fixés aux subventions, les zones critiques en viennent à ne plus attirer les grandes entreprises en raison de la dispersion qui en résulterait pour leur activité en expansion. Ainsi, on gêne ou on ne favorise

pas suffisamment, dans les zones critiques, la création des activités qui, en raison de leurs dimensions, peuvent précisément jouer le rôle de nouveaux centre de développement.

La législation française plus récente semble donc être la plus conforme l'objectif visé, du fait qu'elle ne fixe aucun plafond à l'octroi de la « prime spéciale d'équipement », laquelle représente 20% de l'investissement total, cependant qu'elle en réserve judicieusement l'application à des zones spéciales de reconversion, dont la liste est susceptible de révisions périodiques.

De l'avis des experts français, cette mesure semble particulièrement propre à favoriser dans lesdites zones la reconversion des entreprises charbonnières. Quant à la limitation introduite par un décret du 15 avril 1960, qui impose un plafond de 7.500 NF, par poste de travail nouveau pour l'octroi des subventions en capital, il ne semble pas qu'en pratique, elle ait exercé une influence négative sur l'efficacité de l'aide accordée.

3) *Les facilités de crédit*

Elles sont largement pratiquées dans tous les pays de la Communauté, dans une mesure variable et selon des modalités particulières.

A la lumière de l'expérience allemande, les facilités de crédit accordées tant par l'octroi de prêts que par la réduction des taux d'intérêts au-dessous du niveau pratiqué sur le marché, se révèlent assez efficaces comme moyen d'intervention propre à favoriser la création d'emplois nouveaux dans les zones en difficulté. L'expérience allemande permet de penser que, lorsque la structure économique d'un pays est suffisamment équilibrée, les facilités de crédit constituent un stimulant efficace à la reconversion et à la création d'activités nouvelles. En particulier, la reconversion de l'industrie charbonnière en Allemagne est favorisée par le fait que cette industrie se situe dans des régions où existent déjà de nombreuses industries et des infrastructures correspondantes, ce qui permet également à la main-d'œuvre de se réadapter plus rapidement. Dans ces conditions favorables, il n'est pas nécessaire de recourir à un arsenal de stimulants divers pour favoriser la reconversion des activités en déclin et c'est pourquoi les facilités de crédit s'avèrent un moyen suffisamment efficace. On peut en dire autant des régions charbonnières françaises, qui se trouvent dans des situations analogues, ce qui fait que l'étude des facilités de crédit en vue de la reconversion s'impose notamment pour les régions moins favorisées du point de vue de la diversification de l'industrie.

En général, les facilités de crédit constituent un stimulant suffisant pour la création d'activités nouvelles quand elles sont assorties d'une

réduction considérable du taux d'intérêt (par rapport aux taux pratiqués sur le marché), de l'octroi par l'Etat ou par d'autres administrations publiques de garanties sur les prêts et d'une structure adéquate des services bancaires. L'efficacité de ces moyens peut être renforcée par l'existence de sociétés financières qui prennent des participations dans le capital-actions des entreprises. Quand ces avantages complémentaires sont également possibles, le problème du financement s'en trouve sensiblement facilité et, surtout, les entreprises sont soulagées d'une partie des charges fixes que fait peser sur leur gestion le paiement des tranches d'amortissement et de l'intérêt des prêts. Un aspect négatif de ces facilités réside, en effet, dans l'impulsion qu'elles exercent en donnant la prépondérance au capital financier dans la formation du capital de l'entreprise. Il en résulte donc une rigidité des frais fixes afférents à la rémunération du capital, ce qui, dans certains cas, est un motif déterminant de faillite, surtout pour les petites et moyennes entreprises. Cette constatation incite à conclure que l'on ne saurait mesurer trop largement la part des prêts dans l'investissement total ; elle montre également l'importance du taux d'intérêt et de la durée prévue pour l'amortissement. On comprend facilement que les entreprises qui recourent à l'emprunt, surtout dans les zones moins favorisées, attribuent une grande importance aux bonifications d'intérêts et qu'elles montrent plus d'empressement à en profiter quand la durée des prêts est suffisamment longue (de 15 à 20 ans).

Il sera particulièrement utile, aux fins de la présente analyse, de formuler un certain nombre d'observations sur la forme que peut revêtir l'octroi des prêts. Le volume du crédit est proportionnel au montant des investissements envisagés par l'entreprise ou au nombre d'emplois que la réalisation du projet permettra de créer.

On peut dire tout de suite que les prêts proportionnels au montant des investissements favorisent les entreprises ayant un coefficient élevé de capital par personne employée. En effet, plus ce coefficient est élevé, plus l'investissement global est important et plus efficace est l'effet du prêt à taux d'intérêt réduit. Il n'en est pas de même quand le crédit est lié au nombre d'emplois, une somme fixe étant prévue pour chaque emploi créé. Dans ce cas, le crédit diminue en même temps que le coefficient de capital, et les industries à main-d'œuvre nombreuse s'en trouvent plus favorisées.

On peut se demander s'il convient de recourir à ce genre de discriminations. En effet, si les prêts sont destinés à favoriser la création d'activités industrielles nouvelles dans des zones dépourvues d'industries, il ne semble pas opportun de diminuer l'efficacité des crédits par des dispositions introduites à des fins discriminatoires. Dans ces cas, il semble

préférable d'adopter un type de prêt proportionnel au montant de l'investissement global, étant donné que toute entreprise industrielle qui sera attirée dans les zones en question exercera à son tour une attraction sur d'autres entreprises. Au contraire, quand il s'agit de favoriser la reconversion d'activités en régression, dans des zones où existe déjà un nombre suffisant d'industries — c'est le cas, par exemple, de certains bassins charbonniers —, on peut adopter la formule du crédit proportionnel au nombre d'emplois ; on exerce ainsi une plus grande attraction vers les industries à coefficient de capital peu élevé et à main-d'œuvre nombreuse ; ces industries sont le mieux en mesure de résoudre le problème spécifique qui se pose dans certaines zones critiques, où il est très important de retenir sur place les travailleurs libérés par les entreprises en déclin.

De ces quelques observations, il découle que l'efficacité des différents moyens d'intervention, eu égard au but visé qui est de promouvoir la création d'activités nouvelles, varie selon la forme des avantages accordés et selon les conditions particulières de la région à laquelle ils sont destinés. On en conclura qu'il ne peut y avoir de politique uniforme pour l'emploi de ces moyens.

4) *Les exonérations fiscales*

Nous devons tout d'abord faire une distinction entre les exonérations ou les réductions d'impôts, accordées une fois seulement, au moment de la fondation de l'entreprise, de l'acquisition du matériel et de la construction des bâtiments et les exonérations fiscales accordées sur les bénéfices d'exploitation.

Les premières agissent comme une forme particulière de subvention et, comme toutes les subventions accordées une seule fois, elles s'avèrent d'autant plus efficaces que leur montant est plus élevé.

Pour les secondes, on peut dire qu'elles constituent sans aucun doute un pôle important d'attraction lorsqu'elles sont accordées au bénéfice d'entreprises situées dans des zones déterminées ; mais leur efficacité se limite aux cas où les entreprises réalisent effectivement des bénéfices imposables. On voit ainsi que l'exonération des bénéfices peut agir comme pôle d'attraction quand elle se combine à d'autres facilités ayant une influence plus directement déterminante sur la décision de créer des activités nouvelles dans des zones critiques particulières. Si l'installation dans de telles zones implique des coûts plus élevés, les perspectives de profit, dans un marché soumis à la concurrence, sont très aléatoires ; c'est pourquoi on ne peut attendre un effet déterminant d'une exonération fiscale applicable à une matière imposable qui peut facilement faire défaut.

On considérera à ce propos l'expérience italienne. L'exonération pour une durée de dix ans de l'impôt sur le revenu produit a été parmi les premières facilités accordées au cours de l'après-guerre aux entreprises industrielles nouvellement créées en Italie du Sud. Cette disposition remonte à la fin de 1948. Cinq ans plus tard, en 1953, sont venues s'ajouter les facilités de crédit à taux d'intérêt réduit et, quatre ans plus tard, vers la fin de 1957, la collection des stimulants s'est enrichie des subventions en capital. Le développement industriel du sud de l'Italie a commencé à prendre consistance avec l'application simultanée de tous ces stimulants et surtout à partir de 1959, après qu'une nouvelle réduction des taux d'intérêt eut ajouté ses effets à l'institution des subventions en capital et à celle des autres encouragements déjà existants. De l'avis des chefs d'entreprise italiens, l'exonération fiscale a son importance, mais elle n'est pas considérée comme suffisante à elle seule pour déterminer une entreprise à créer un établissement dans une zone du sud de l'Italie.

Les exonérations accordées sur les bénéfiques industriels n'existent pas dans tous les pays de la Communauté, alors qu'on y trouve des exonérations temporaires de l'impôt foncier sur les immeubles (Belgique), l'exonération du droit de licence (France), d'autres exemptions concernant les taxes et impôts sur les transferts immobiliers (France, Italie), la possibilité, enfin, de compenser les pertes par les profits réalisés au cours d'exercices ultérieurs (Pays-Bas).

Plus répandue, au contraire, dans les pays de la Communauté est une forme indirecte d'exonération : l'amortissement accéléré. Celui-ci a pour effet d'encourager la création d'activités nouvelles dans des zones critiques lorsqu'il s'agit effectivement d'activités exposées à des risques importants de vieillissement des installations fixes. Son efficacité est plus considérable quand elle peut se combiner à l'exonération (totale ou partielle) de l'impôt sur les bénéfiques industriels. En définitive, c'est cette exonération qui permet de procéder avec tranquillité à des amortissements rapides. Sans l'exonération des bénéfiques, au moins pour une période de dix ans, l'accélération de l'amortissement peut se traduire par une taxation accrue pour les exercices futurs, lorsque les profits seront plus élevés du fait que les tranches d'amortissement ne pèseront plus sur les coûts. En tout état de cause, la possibilité offerte aux entreprises d'appliquer des délais plus courts d'amortissement est une facilité qui mérite d'être maintenue.

Il existe en Italie une forme particulière d'exonération qui peut constituer un instrument efficace de politique industrielle. Il s'agit de l'exemption, pour la moitié du revenu déclaré, de l'impôt sur le revenu produit, lorsque le revenu exonéré est destiné à des investissements dans les

régions du sud qui bénéficient d'un traitement spécial. L'exonération est accordée aux entreprises qui procèdent à de tels investissements, quel que soit le siège principal adopté comme domicile fiscal. Etant donné les modalités d'application de cette mesure en Italie, elle comporte des limitations considérables, mais le principe sur lequel elle repose doit être retenu. Il est évident que les pouvoirs publics encouragent ainsi la formation du capital par l'autofinancement en donnant au capital nouveau la possibilité de s'employer dans des conditions fiscalement privilégiées (en raison des exemptions ultérieures) dans les zones où l'on veut promouvoir le développement de l'industrie.

5) *Les réductions de tarifs*

La différenciation des tarifs de l'énergie, des transports et des services peut constituer un encouragement à la localisation industrielle.

Dans les pays de la Communauté il n'y a pas d'exemple de réduction des tarifs de l'énergie électrique, mais il existe cependant en France un tarif préférentiel pour le gaz naturel de Lacq utilisé à proximité de la source de production. Un autre tarif du même genre est sur le point d'être appliqué en Italie pour le gaz naturel de Ferrandina, en Basilicate.

Ces exemples posent le problème de la préférence tarifaire en tant que moyen d'intervention propre à favoriser l'installation d'activités industrielles nouvelles dans des régions vers lesquelles il n'existe pas de transferts spontanés. En effet, si l'objectif des politiques de développement régional est de peser, par des stimulants, sur la répartition spontanée des activités industrielles dans l'espace, on doit admettre que l'existence dans certaines zones de sources d'énergie primaire, telles que le gaz naturel, peut être une excellente possibilité à utiliser à cet effet. Dans le passé, la concentration des industries a toujours été spontanément favorisée par le voisinage des sources d'énergie, charbon et électricité, alors qu'aujourd'hui, du fait même de l'existence d'agglomérations industrielles déjà constituées, ce sont celles-ci qui font office de pôle d'attraction. En accordant aux utilisateurs locaux un tarif plus favorable pour le gaz naturel et en général pour les services locaux, on peut neutraliser l'attraction exercée par les agglomérations préexistantes.

Il convient de reconnaître que les réductions des tarifs de l'électricité et du gaz naturel sont facilement réalisables quand les entreprises de production sont des entreprises publiques. S'il s'agit d'entreprises privées, étant donné que celles-ci ne sont pas amenées par leur propre intérêt à accorder des réductions de tarif aux utilisateurs locaux, il faut mettre en œuvre un mécanisme administratif permettant de les indemniser pour la perte de recettes.

6) *Les infrastructures*

On ne saurait mettre en doute la nécessité des infrastructures comme condition préalable à la création d'activités industrielles nouvelles. On sait, en effet, que l'industrie n'a pas intérêt à s'implanter dans les localités dépourvues des services indispensables à son exploitation normale.

Le problème qui se pose, en revanche, est celui de l'intérêt qu'il y a à entreprendre des travaux préliminaires d'infrastructure dans les cas spécifiques concernant la reconversion de l'industrie charbonnière dans des zones dépourvues d'infrastructure. On peut reconnaître que, dans des cas de ce genre, la solution la plus favorable à l'intérêt collectif est d'encourager l'exode des travailleurs dans les localités les plus proches des zones critiques. Celles-ci ne pourraient devenir à bref délai le siège d'activités industrielles nouvelles. Pour y construire des infrastructures, il faut faire face à des dépenses considérables, dont le rendement différé est très incertain et il faut s'accommoder des délais techniques de la construction. Tout différent est cependant le cas, également observé dans la Communauté, de zones critiques pour lesquelles il existe des raisons particulières d'effectuer sur place la reconversion.

Dans ces conditions, l'objectif économique de la plus haute rentabilité possible des ressources peut être sacrifié à d'autres motifs ayant un caractère prioritaire.

Il est évident que, si l'objectif n'est pas simplement de créer de nouvelles possibilités d'emploi pour absorber la main-d'œuvre libérée par les mines partout où cela est possible, mais de la réemployer dans les zones mêmes où elle se trouve, la construction des infrastructures devient un coût social nécessaire.

Ce coût peut être atténué par la construction d'infrastructures non pas précisément dans les zones critiques, lorsque celles-ci ne peuvent devenir le siège d'activités industrielles nouvelles, mais dans les zones limitrophes (par exemple dans une plaine très proche d'une région montagneuse, où il risque d'apparaître un excès d'offre de main-d'œuvre), qui présentent des conditions plus favorables à l'installation d'activités nouvelles. Même s'il doit en résulter un déplacement de population et d'activité dans un rayon relativement faible, le coût de ce déplacement peut être récupéré du fait des plus grandes possibilités économiques qui apparaîtront dans la zone favorisée par l'installation des infrastructures.

Un aspect particulier du problème des infrastructures est constitué par l'aménagement de véritables zones industrielles nouvelles. A ce sujet se pose le problème de savoir si les moyens d'intervention utilisés à cet effet doivent être concentrés dans un petit nombre de zones ou s'ils doivent

être dispersés un peu partout afin de favoriser une plus grande dispersion des industries nouvelles. Il nous semble que la solution doit être recherchée dans une définition plus précise des cas où se pose un problème de construction des infrastructures.

Il est évident que, lorsqu'il s'agit de favoriser la reconversion de zones critiques, la première chose à faire est d'identifier et de délimiter les zones en cause et de voir s'il y existe des ressources locales susceptibles d'être transformées par l'industrie. Quand ces conditions sont réunies, s'il ne s'agit pas de zones trop étendues, l'aménagement de tous les services concentrés dans une zone — précisément dénommée zone industrielle — peut constituer un premier pôle de développement autour duquel d'autres industries seront incitées à venir s'implanter. Si, au contraire, la superficie de la zone critique est relativement vaste, on pourra dès le début prévoir deux ou plusieurs zones industrielles faisant office de pôles de développement. Pour obtenir l'emploi le plus efficace des moyens, qui consistent, dans ces cas, à octroyer aux collectivités locales entreprenant les travaux d'aménagement des zones industrielles des subventions ou des prêts à taux d'intérêt réduit, la règle la plus commode est de concentrer l'emploi des moyens en question, ce qui n'exclut pas que lesdites facilités puissent être étendues s'il se présente des cas où une plus grande diffusion des possibilités ainsi offertes apparaît recommandable.

7) *La formation professionnelle des travailleurs*

Une formation polyvalente des travailleurs en augmente la mobilité. Pour la création d'activités industrielles nouvelles se pose le problème de la formation de la main-d'œuvre ou de sa réadaptation. L'aide de l'Etat peut être accordée aux administrations publiques ou aux entreprises privées. L'une de ces formes d'aide n'exclut pas l'autre, mais la question se pose de savoir si, dans le cas particulier de la reconversion, l'aide directe des entreprises ne s'avère pas plus efficace et si cette aide doit avoir le caractère d'une subvention ou d'un prêt. Toutes ces modalités sont prévues par les législations en vigueur.

La nécessité de cours de formation professionnelle générale n'est pas exclue, mais il semble également évident que, face aux problèmes de reconversion, l'aide directe aux entreprises peut être plus efficace étant donné que les entreprises peuvent formuler une demande précise de qualification tandis que l'organisation de cours généraux concerne des qualifications également plus générales, étant donné la difficulté de savoir exactement quelles seront les industries ayant besoin de main-d'œuvre. L'aide directe aux entreprises dans des conditions déterminées est admise en France.

L'indemnité de transfert pour cause de réadaptation, telle qu'elle est prévue par différentes législations, facilite le réemploi des travailleurs désireux de quitter les zones critiques, mais elle ne peut être considérée comme une mesure spécifique favorisant l'implantation d'activités nouvelles dans lesdites zones.

8) *La planification régionale par la sélection des moyens d'intervention*

Le moment est venu de se demander quelle efficacité réelle peuvent avoir les moyens d'intervention examinés jusqu'ici — et d'autres qui pourront être éventuellement imaginés — pour favoriser la reconversion des industries charbonnières en régression.

Nous estimons qu'il est avant tout nécessaire de distinguer, à ce sujet, le cas où la reconversion de ces activités peut s'effectuer grâce à la mobilité des facteurs de production du cas où cette mobilité se heurte à des obstacles sérieux, ou bien n'est pas souhaitable, attendu que les pouvoirs publics eux-mêmes, eu égard à l'appréciation politique de la situation à laquelle ils doivent faire face, estiment pour empêcher que des groupes importants de main-d'œuvre ne quittent les zones critiques et que ne se forment des zones de dépression qui perturberont le développement équilibré de leurs pays.

Dans le premier cas, la mobilité des facteurs de production peut être favorisée par l'octroi à la main-d'œuvre d'indemnités de réadaptation et de transfert par des aides à la construction de logements dans les zones où affluent les travailleurs en quête d'un nouvel emploi et enfin par certaines indemnités accordées aux exploitants des mines marginales, pour en accélérer la fermeture. Dans ce cas, le problème de la reconversion des entreprises charbonnières n'a pas un caractère de gravité. Un tel caractère ne peut même pas être constaté dans le cas de la fermeture de puits situés dans des régions de forte densité industrielle. La variété même des industries favorise la réadaptation, cependant que, en ce qui concerne l'apparition d'activités nouvelles dans ces zones qui, en raison même de leur concentration industrielle, exercent une attraction spontanée au profit des initiatives nouvelles, les facilités de crédit sont, ainsi qu'on l'a constaté en Allemagne et en France, des moyens d'intervention suffisants pour y accélérer l'implantation d'entreprises industrielles nouvelles.

Le problème d'une reconversion obtenue à l'aide de sollicitations énergiques se pose en réalité pour les régions dans le cadre desquelles on veut empêcher qu'en raison de la fermeture des mines de charbon, il y ait un déclin général de l'activité économique régionale (Borinage belge). Le même problème se présente quand on veut neutraliser la tendance à la

concentration des initiatives économiques nouvelles dans les régions qui ont la faveur de l'initiative privée (c'est le cas du nord-est des Pays-Bas, des régions situées aux confins orientaux de l'Allemagne, ainsi que du sud de l'Italie).

Dans ces cas, le problème de la reconversion des entreprises charbonnières ne fait qu'un avec celui du développement régional, que les pouvoirs publics, dans tous les pays de la Communauté, se font un devoir de favoriser, dans l'intention de réaliser un développement équilibré des économies nationales.

C'est donc en relation avec le problème plus vaste du développement régional que doit être posée la question de l'efficacité des moyens d'intervention.

Mais une question préjudicielle se pose encore à ce sujet.

Il faut, avant toute chose, déterminer les possibilités effectives de développement des régions économiquement attardées. Il ne s'agit pas seulement d'établir si une région a vocation au développement industriel, mais de constater toutes les possibilités d'utilisation plus intense des ressources locales, au nombre desquelles on doit inclure la main-d'œuvre disponible sur place, considérée notamment sous l'aspect de son dynamisme naturel. L'économie d'une région peut progresser également grâce au perfectionnement d'autres activités qui en sont pas seulement industrielles mais qui peuvent être par exemple, le tourisme, l'artisanat et l'agriculture. Pour l'agriculture, en particulier, se posent des problèmes d'accroissement de la productivité ainsi que de transformation industrielle et de valorisation commerciale des produits. Tout cela exige un inventaire systématique préalable, afin d'éviter les écueils insurmontables auxquels on se heurte quand on s'assigne le développement industriel comme unique objectif à atteindre à tout prix. On ne peut pas oublier que de telles politiques d'expansion régionale impliquent un détournement forcé des ressources économiques. A la longue ce détournement pourra également avoir des résultats positifs du point de vue du développement global de l'économie nationale (et, par extension, pour celui de l'ensemble plus vaste que constitue la Communauté européenne). Mais on ne saurait oublier que, dès l'instant où l'on agit par la force sur la destination des ressources productives, le résultat est acquis au prix d'un *coût social*, qui est à la charge des finances publiques et de l'économie générale. La condition nécessaire pour favoriser le développement global est qu'il n'y ait pas destruction de ressources et que les coûts actuels soient plus que compensés par les résultats futurs.

A la lumière de ces considérations élémentaires, la politique de développement régional ne saurait se présenter comme une politique freinant

l'expansion des régions les plus favorisées. La politique régionale s'avère efficace quand elle parvient réellement à activer l'exploitation économique de ressources latentes ; elle doit être en mesure de susciter des combinaisons productives qui couvrent les frais engagés, étant entendu que parmi ces frais, il faut inclure non seulement les coûts privés, mais également les coûts sociaux. Des évaluations de ce genre, qui supposent au départ un inventaire préalable des ressources disponibles et techniquement exploitables, s'inscrivent dans un cadre général mettant en lumière la structure économique des régions économiquement attardées et les modifications possibles de cette structure, obtenues à l'aide des moyens d'intervention les plus propres à transformer les ressources virtuelles en ressources réelles.

C'est dans l'analyse de la structure, de ses modifications possibles et des moyens de les obtenir, que consiste la *planification régionale du développement économique*. A défaut de cette exploration préliminaire et de cette préparation des moyens d'intervention les plus appropriés, la politique en faveur des régions et des zones critiques risque de continuer à être appliquée selon les méthodes d'un empirisme fragmentaire et sans homogénéité.

La planification ainsi comprise, qui est une planification indicative et non impérative et qui est donc compatible avec les systèmes d'économie de marché en vigueur dans les pays de la Communauté européenne, peut aller jusqu'à l'évaluation préalable du taux d'expansion désiré, en fonction duquel sera fixé le rythme de croissance des zones économiquement attardées ; elle peut comporter l'estimation du montant des investissements nécessaires pour réaliser le taux d'expansion fixé à l'avance et, en conséquence, pour déterminer le volume d'épargne susceptible d'être fourni par l'économie locale ainsi que la contribution complémentaire qui peut être demandée aux ressources des autres régions. Elle constitue un moyen d'apprécier à l'avance la compatibilité de certains objectifs assignés au développement local avec les moyens mobilisables et avec les objectifs des autres économies appelées à fournir les moyens complémentaires.

9) *Appréciation de l'efficacité des moyens expérimentés*

Quant aux moyens d'intervention, on peut dire, d'après les résultats de l'expérience dans les divers pays qui les ont jusqu'à présent pratiqués, que leur efficacité est en relation avec les conditions particulières du milieu. D'un point de vue moins général, on peut dire que les infrastructures ont le pas sur les encouragements à accorder aux entreprises lorsqu'il

existe des ressources locales susceptibles d'être économiquement exploitées et que l'absence de services généraux (routes, ports, chemins de fer, téléphone, canalisations d'eau, etc.) constitue le principal obstacle à une telle exploitation. Il est exact que la construction des infrastructures est coûteuse et exige beaucoup de temps, mais elle constitue une dépense nécessaire qui, dans les limites de la capacité de mobilisation des ressources permise par les finances publiques, agit au cours d'une première phase comme soutien de la demande globale et, au cours d'une seconde phase, comme facteur complémentaire de la création de capacités nouvelles de production.

Une fois mises en place les infrastructures nécessaires, l'intervention publique s'effectue sous la forme d'encouragements à l'activité privée. De la variété des encouragements jusqu'à présent expérimentés, on peut tirer une première conclusion : il n'est généralement pas question de choisir tel ou tel stimulant isolé, mais de trouver, cas par cas, *la combinaison la plus efficace de plusieurs stimulants*. Essayons à présent d'établir un ordre de préférence en fonction de l'efficacité constatée des différents stimulants.

Les subventions en capital, jointes aux facilités de crédit avec bonification d'intérêts, semblent constituer jusqu'ici la combinaison la plus efficace.

L'expérience française et italienne en fournit la preuve empirique. Dès l'instant où ont été introduites les subventions en capital, on a observé, tant en France qu'en Italie, une augmentation rapide du nombre des demandes de subventions. En France, il est apparu que la subvention était nettement préférée au prêt. En Italie, où il existe moins de capitaux disponibles dans les zones sous-développées du Sud, la subvention et le prêt sont presque demandés toujours simultanément.

Les exonérations fiscales, surtout quand elles vont jusqu'à l'exonération totale de l'impôt sur le revenu industriel, sont d'une efficacité stimulante incontestable, mais en liaison avec d'autres encouragements.

Les aides accordées à la main-d'œuvre pour en favoriser la formation et la réadaptation sont des moyens d'intervention nécessaires surtout lorsque, par suite de l'absence d'une diversification industrielle, il existe une plus grande rigidité des qualifications et que la réadaptation spontanée s'avère difficile.

L'emploi des moyens d'intervention pose un autre problème de choix. On doit opter entre l'octroi indiscriminé des avantages à de vastes régions et la discrimination régionale, impliquant que l'on réserve l'octroi de la plupart des avantages à des zones restreintes. En d'autres termes, il s'agit de choisir entre les interventions largement dispersées et des interventions concentrées. Ce problème de choix se pose aussi bien pour la construction des infrastructures que pour les encouragements accordés aux entreprises.

Nous aborderons, pour commencer, ce second aspect de la question. Il existe des infrastructures, telles que les moyens de communication, les réseaux de distribution d'électricité et d'eau, les services téléphoniques, qui en raison de leur nature même couvrent de grandes étendues. Ces infrastructures doivent nécessairement permettre d'atteindre les points choisis à l'avance pour y favoriser la concentration des activités industrielles et pour établir des communications plus faciles entre ces points et le reste du territoire environnant. Pour ces services, il ne peut être question de concentration, mais tout au plus de progressivité dans leur extension, lorsque les réseaux à construire sont nécessaires à plusieurs régions. La progressivité peut être fonction des moyens financiers disponibles à un moment donné.

Il existe d'autres infrastructures comme les ports, qui par nature ont une concentration limitée. On peut également ranger dans cette catégorie les ensembles de services qui, dans leur totalité et par leur caractère complémentaire, constituent l'équipement des zones industrielles. Il s'agit alors d'infrastructures que nous pouvons définir comme *infrastructures du second degré*. Pour ces dernières, il se pose effectivement un problème de concentration ou de dispersion.

La solution qui s'impose de toute évidence est celle de la concentration. Un petit nombre de zones industrielles — c'est la solution adoptée en Italie du Sud — choisies en raison de leur plus grande facilité d'accès et de leur situation au voisinage de grands centres, peuvent constituer d'importants pôles de développement pour de vastes régions environnantes. Il ne semble pas efficace, du point de vue économique, de fragmenter le développement industriel entre de nombreuses zones aménagées à cet effet moyennant l'emploi de fonds publics considérables. La gestion en commun des services d'intérêt collectif obéit, elle aussi, à la règle générale de la réduction des coûts à mesure qu'augmente l'échelle des utilisations.

En ce qui concerne les encouragements accordés aux entreprises, le choix entre la concentration et la dispersion est moins simple. Nombreux sont ceux qui pensent que l'on doit en limiter l'octroi à des zones restreintes, mais cette manière d'envisager le problème dépend de l'étendue des zones ayant besoin d'assistance. De ce point de vue, la situation varie beaucoup selon les pays de la Communauté. Pour ceux qui, comme la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, ont un territoire peu étendu, il est évident que l'octroi des avantages doit absolument être limité à des zones restreintes, c'est-à-dire aux zones critiques. On peut en dire autant de l'Allemagne, pays plus vaste, mais dont le territoire est déjà industrialisé pour la plus grande part. Il en va autrement pour la France et l'Italie, où des régions extrêmement étendues se consacrent encore à des activités

primaires. Dans ces pays, il peut être nécessaire de différencier les stimulants, de doser leur combinaison et leur volume pour favoriser l'implantation dans des zones plus restreintes jouant le rôle de pôle de développement, sans éliminer toutefois la possibilité d'une plus grande dispersion d'industries susceptibles de trouver leur base naturelle dans des ressources locales.

10) *Autres moyens d'intervention destinés à compléter les stimulants*

Les stimulants examinés jusqu'à présent interviennent dans le calcul des avantages possibles des entreprises. Les stimulants accordés sur le plan régional atteignent également leurs objectifs dans la mesure où, en créant des économies externes, ils ont une incidence sur les coûts des entreprises. Toute espèce de stimulant atteint son objet si elle réduit les coûts des entreprises qui peuvent en bénéficier ou si elle neutralise les charges supérieures que les entreprises doivent supporter pour s'implanter dans certaines zones au lieu de s'installer dans d'autres où il existe des conditions naturelles et un milieu plus favorables.

L'efficacité des stimulants suppose l'existence d'initiatives susceptibles d'en profiter. Il arrive cependant que les zones dites critiques soient telles précisément en raison du peu de capacité des chefs d'entreprise locaux à interpréter et accueillir les occasions nouvelles d'investissement. En général, les industries nouvelles sont celles qui réalisent le plus de profits, mais un fait qui se vérifie presque toujours dans les zones dépourvues d'industries est le faible degré d'information de l'élément local en ce qui concerne les innovations technologiques et la possibilité de les appliquer à l'échelle industrielle. Le défaut d'information et d'expérience concernant les procédés techniques de l'industrie réduit à néant l'efficacité des stimulants. Ces derniers agissent sur les entreprises déjà implantées dans d'autres zones, mais pour exercer sur elles une attraction suffisante, les stimulants doivent être relativement puissants.

Il est donc nécessaire de recourir à d'autres interventions dont le rôle est de compléter l'effet des stimulants. Dans les zones où l'on veut promouvoir la création d'activités nouvelles, industrielles ou agricoles, il convient également de *diffuser les informations* concernant les inventions qui augmentent la productivité des ressources et d'accorder une *assistance technique* pour diffuser, à titre expérimental, l'application des nouvelles techniques de production. Il faut donc introduire dans ces zones non seulement des ressources matérielles pour favoriser la formation du capital, mais également des ressources humaines sous la forme de techniciens susceptibles d'encourager l'initiative locale. Cet aspect du problème n'a pas obtenu jusqu'à présent toute l'attention qu'il mérite. On suppose

que l'assistance technique est fournie par les instituts de crédit industriel. On voudrait que ces derniers fassent office de « banques de développement » et qu'ils ne se bornent pas à financer des initiatives assorties de garanties patrimoniales suffisantes. On sous-estime cependant le coût d'une assistance technique qui, pour être efficace, doit être ramifiée et constante. Les instituts de crédit ne sont pas en mesure de la procurer avec toute l'ampleur désirable. Les frais d'une telle assistance ne peuvent être couverts par les taux d'intérêt versés sur les prêts. Ce rôle d'assistance peut être dévolu aux sociétés financières participant au capital des entreprises nouvelles, mais souvent ce maillon manque dans la chaîne des institutions ayant pour tâche spécifique de promouvoir le développement d'activités nouvelles.

L'assistance technique est une tâche lourde et coûteuse, qui exige l'organisation d'un service public. Un de ses aspects plus généraux est constitué par la *recherche scientifique*. Celle-ci est de nos jours à la base du développement industriel. Parmi les moyens d'intervention utilisés pour la création d'activités nouvelles, on doit inclure notamment l'exonération fiscale des fonds affectés à la recherche scientifique ; à cette stimulation fiscale, il faut encore ajouter une forme d'intervention destinée à décentraliser les instituts de recherche, eu égard à l'influence qu'exercent ces derniers en favorisant autour d'eux la formation de capacités techniques et en raison de l'assistance immédiate qu'ils peuvent apporter aux industries.

Un autre aspect de la politique d'intervention qui mérite une plus grande attention de la part des pouvoirs publics est la *coordination des décisions* et la *rapidité des procédures*. Dans les pays où l'on a fait une large expérience des politiques régionales, le manque de coordination entre les programmes des administrations publiques est apparu comme un facteur capable de neutraliser l'impulsion donnée par lesdites politiques. La planification du développement régional est conçue justement en fonction de la nécessité de parvenir à une coordination plus organique des diverses interventions.

Quant à la rapidité des procédures relatives à l'octroi des stimulants, il n'est pas nécessaire de s'étendre longuement pour démontrer l'influence qu'elles exercent sur l'utilisation effective et l'efficacité des stimulants. La multiplicité des enquêtes bureaucratiques, les attentes et les incertitudes qu'elles provoquent sont de nature à décourager, plutôt qu'à favoriser les initiatives. Ce fait a été reconnu en France et en Angleterre, où l'on a décidé que l'instruction des dossiers d'autorisation devrait se faire dans un délai restreint (fixé respectivement à un mois pour la France et à trois mois pour l'Angleterre). En Angleterre, toutes les demandes d'autorisation sont centralisées par le Board of Trade. De telles simplifications devraient être introduites dans tous les autres pays.

TROISIÈME PARTIE

Coordination des moyens d'intervention au niveau de la Communauté

1) *Les interdictions contenues dans le Traité C.E.C.A.*

Les moyens d'intervention examinés jusqu'à présent ont été appliqués dans une mesure variable par les différents pays de la Communauté, dans l'exercice de leur pouvoir souverain de décision. Ils ne concernent pas les activités économiques réglementées par le Traité de Paris (charbon et acier).

Il s'agit aujourd'hui de préciser les raisons qui militent en faveur d'une politique plus complexe d'intervention pour la solution des problèmes que posent les zones critiques de l'industrie charbonnière. A cet égard, deux faits méritent de retenir l'attention :

- le premier est le principe admis à l'article 56 du Traité de Paris ;
- le second est la structure du Traité de Rome, postérieur à celui de Paris et, de ce fait, plus représentatif de la maturation des idées consécutive à la première expérience de politique communautaire.

2) *Nécessité d'une interprétation extensive de l'article 56*

L'article 56 du Traité de Paris admet, selon nous, deux principes importants qui, à la lumière des événements récents, acquièrent un plus grand relief.

L'article 56 contient une disposition qui se retrouve sous une forme plus nette et plus générale dans le Traité de Rome. On trouve dans ce même article 56 le germe d'une politique que le Traité de Rome reprend sous une forme plus explicite. On peut lire à l'article 56 du Traité de Paris qu'une institution de la Communauté, la Haute Autorité, prend en charge la réadaptation de la main-d'œuvre rendue disponible par les innovations introduites dans les méthodes de production des industries charbonnières et sidérurgiques. Il est nécessaire de prendre conscience du principe ainsi admis et de ses conséquences. Une conception entièrement libérale des buts de la Communauté charbon acier, telle qu'elle semble résulter des articles 3 et 4 du Traité de Paris, n'aurait pas suggéré à la Communauté de se soucier des problèmes posés par la réadaptation de la main-d'œuvre. Cette interprétation libérale stricte des objectifs de la Communauté est

cependant tempérée par les dispositions explicites de l'article 2, où l'on trouve des références à la sauvegarde de la continuité de l'emploi et au souci d'éviter des « troubles fondamentaux et persistants » dans les économies des Etats membres. Elle est encore plus atténuée, en dépit de toutes les interdictions formulées à plusieurs reprises dans d'autres articles du traité, au paragraphe b) de l'article 56. Il est admis dans ce paragraphe que la Haute Autorité peut agir, suivant les modalités prévues à l'article 54, également en dehors du domaine relevant de la compétence de la C.E.C.A., c'est-à-dire « dans toute autre industrie » pour faciliter la « création d'activités nouvelles économiquement saines et susceptibles d'assurer le réemploi productif de la main-d'œuvre rendue disponible ». Or cette intervention de la Haute Autorité est admise seulement pour le financement des programmes relatifs à la création de nouvelles industries ; ce faisant, on admet le principe d'une action qui déborde le cadre des industries charbonnières et sidérurgiques et qui tend à la reconversion des entreprises en difficulté appartenant à ce secteur. L'admission de ce principe laisse entrevoir la possibilité d'envisager également d'autres moyens d'intervention, en plus des facilités de financement expressément mentionnées.

Il s'agit là déjà d'une possibilité admise par le Traité de Paris, mais il en existe une autre dont les conséquences doivent être examinées avec plus d'attention encore, c'est la disposition figurant au paragraphe c) du même article 56, qui considère comme légitime une « aide non remboursable », en tant que moyen d'intervention destiné à favoriser la réadaptation de la main-d'œuvre. La préoccupation dominante de cet article du Traité est évidemment *le plein emploi de la main-d'œuvre obtenu grâce à l'expansion de l'activité économique*. Dans cette optique, on conçoit la légitimité de la subvention à fonds perdus accordée au *bénéfice direct* de la main d'œuvre, mais le principe ainsi admis n'exclut pas la possibilité de recourir à d'autres moyens d'intervention, dont la main-d'œuvre puisse bénéficier de façon indirecte.

Telles sont les perspectives ouvertes par le Traité de Paris à une politique de reconversion des industries charbonnières en déclin. Dans le Traité de Rome, qui est postérieur, il existe, dans le même sens, des possibilités beaucoup plus importantes.

3) *Les moyens d'intervention admis par le Traité de Rome*

On trouve également dans le Traité instituant la C.E.E. une solennelle affirmation de principe condamnant les aides accordées par les Etats en vue de favoriser certaines entreprises ou certaines productions, en tant que **contraires** aux règles de concurrence sur lesquelles repose le système éco-

nomique du Marché Commun. Cette affirmation de principe se retrouve au premier alinéa de l'article 92 du traité mais, aussitôt après, les alinéas suivants du même article introduisent les exceptions parmi lesquelles les plus notables dans le cadre de la présente analyse sont la dérogation en faveur des régions situées à la frontière orientale de l'Allemagne fédérale (point c) de l'al. 2 art. 92) et plus encore toutes les exceptions figurant à l'alinéa 3. Sont énumérées :

a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi ;

b) les aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre ;

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques (sous réserve « qu'elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun »).

Ces exceptions font place à tous les moyens d'intervention jusqu'à présent appliqués par les Etats, avec pour objectif précis de créer des activités nouvelles dans les régions économiquement attardées et dans celles qui souffrent de dépressions structurelles (zones critiques, régions déshéritées). Le traité ne laisse manifestement pas aux différents Etats le soin d'adopter des mesures de ce genre propres à soutenir ou à stimuler la création d'activités nouvelles. Il exige que ces moyens d'intervention soient appliqués après examen par le Conseil et sous le contrôle de la Commission. Cette procédure est destinée à garantir que le recours à des moyens d'intervention exceptionnels ne serve pas à favoriser les intérêts particuliers de certains secteurs, mais s'inscrive dans le cadre plus vaste d'une politique de développement. C'est là une garantie indispensable lorsqu'on est convenu de coordonner les politiques économiques nationales en vue d'atteindre des objectifs communautaires.

Il est certain que, quand on prend conscience des répercussions possibles de dérogations aussi vastes que celles prévues à l'article 92 du Traité de Rome, on se demande parfois comment elles peuvent être compatibles avec la structure concurrentielle du marché que le Traité est censé établir.

A cette question, nous avons eu l'occasion d'apporter une réponse voici quelques années déjà, à la veille de la rédaction du Traité instituant la C.E.E., à l'occasion de journées d'études organisées en Italie par la C.E.C.A.¹.

1. Le rapport correspondant est publié sous le titre « Il mercato comune europeo le zone sottosviluppate » dans *Rassegna economica de la Banque de Naples*, n° 3 juill.-sept. 1956.

Selon nous, la compatibilité des aides accordées par les Etats, tant au niveau des régions qu'à celui des entreprises, peut être assurée si l'on reconnaît et observe les principes suivants :

a) le développement économique de la Communauté dans son ensemble est obtenu grâce au plein emploi de toutes les ressources disponibles à l'intérieur de ses frontières ;

b) chaque pays membre de la Communauté est tenu de prendre toutes les mesures en son pouvoir pour favoriser le plein emploi productif des ressources dont il dispose ;

c) étant donné que les politiques économiques nationales interfèrent entre elles, il est nécessaire de définir préalablement les règles de centralisation et de décentralisation des décisions.

C'est en fonction de ce troisième principe qu'il est nécessaire de coordonner les moyens d'intervention au niveau des institutions de la Communauté (Conseil et Commission).

En fait, la Commission de la C.E.E. a reconnu que, dans tous les pays de la Communauté, étaient appliquées des politiques de développement régional destinées à « réaliser le premier emploi dans les conditions les plus satisfaisantes du point de vue de la répartition géographique des activités économiques »¹. La Commission déclare avoir l'intention de favoriser l'adoption d'une politique régionale « susceptible de réduire les différences entre les niveaux de développement des diverses régions de la Communauté » ; elle estime qu'il lui incombera de mettre en évidence les incompatibilités éventuelles existant entre les objectifs du développement régional et les méthodes employées pour les atteindre.

De ces citations, il ressort clairement qu'il n'y a pas d'obstacles de principe à surmonter pour mettre en œuvre, dans le cadre de la Communauté européenne, une politique d'aide en faveur des « zones critiques » créées par la crise charbonnière. Il s'agit à présent d'esquisser à grands traits l'orientation d'une telle politique.

4) *Une politique communautaire en faveur des zones critiques*

Il est nécessaire, en premier lieu, de définir et d'identifier les zones critiques de l'industrie charbonnière. Ces zones ne doivent pas être considérées comme critiques dans l'absolu, mais elles le deviennent en relation avec la politique des prix que la Communauté fixe à l'avance pour les sources d'énergie. Si la Communauté décide, comme elle semble inclinée

1. Cf. 3^e rapport général sur l'activité de la Communauté, C.E.E. Commission, Bruxelles, mai 1960, IV, § 218-222.

à le faire, que l'énergie à bon marché est une condition nécessaire du développement économique et que, pour sauvegarder la capacité concurrentielle de la Communauté face aux pays tiers, il est nécessaire que la coordination des politiques énergétiques s'opère sur la base d'un prix compétitif, il est fatal qu'on en arrive à une réadaptation de la production charbonnière, en limitant son activité aux puits susceptibles de soutenir la concurrence des autres sources d'énergie primaire.

La condition préalable à l'identification des zones critiques résultant de la crise charbonnière est donc une définition claire de l'orientation de la politique communautaire en matière de sources d'énergie.

Etant donné que, comme tout le laisse prévoir, on aboutira à une réduction de la production de charbon, la prochaine étape consiste à établir quelles sont effectivement les zones qui, du fait de la fermeture des mines marginales, sont exposées à un exode massif de la population ouvrière et, du même coup, à la réduction de l'activité économique locale. Ces effets ne sont manifestement pas à redouter pour les entreprises charbonnières situées dans des zones de concentration industrielle déjà ancienne, où la main-d'œuvre rendue disponible par la fermeture des mines peut être réemployée sur place en dépit de la rigidité résultant de sa formation particulière et du régime de prévoyance sociale dont elle bénéficie.

Quant aux autres zones, auxquelles s'appliquerait mieux la dénomination de « zones critiques », leur cas pose le problème de l'encouragement à la création d'activités nouvelles par l'emploi de moyens d'intervention qui seraient soumis à l'appréciation des institutions de la Communauté.

Nous avons déjà observé, en passant en revue les moyens d'intervention appliqués dans les différents pays, que l'on ne peut formuler une règle générale en ce qui concerne leur efficacité. Il est certain néanmoins que, pour atteindre leur objet, les moyens doivent être différenciés et combinés en fonction des difficultés spécifiques qui s'opposent dans chaque zone à l'implantation d'activités nouvelles.

Tous les stimulants expérimentés jusqu'à présent peuvent être utilisés de façon efficace. L'action coordinatrice de la Communauté, à la différence de ce que peuvent faire les gouvernements nationaux pris isolément, peut unifier les moyens d'intervention pour résoudre les problèmes communs à des zones limitrophes, favorisant ainsi une utilisation plus économique des moyens destinés à être employés comme stimulants. On peut éviter de la sorte une inutile concurrence et un gaspillage des moyens, comme il s'en produit lorsque ceux-ci sont employés à l'échelle nationale. Le critère qui doit servir de guide à l'action est que la politique de la Communauté doit favoriser la réadaptation des facteurs de production libérés par les

industries en déclin, afin qu'il soit possible d'abandonner les combinaisons de moindre productivité et de parvenir à d'autres combinaisons plus productives. Ce processus de reconversion continue est la condition nécessaire au développement équilibré de la Communauté dans son ensemble et à la généralisation des accroissements de productivité dans toutes les régions.

A cet effet, il peut être également nécessaire que la Communauté mette en œuvre des moyens d'intervention s'écartant de ceux qui ont été jusqu'à présent appliqués par les différents pays. Ce fait pourrait se produire si les stimulants ordinaires s'avéraient inefficaces comme pôles d'attraction pour la création d'activités nouvelles dans les zones plus excentrées et moins séduisantes pour l'initiative privée. Le développement de ces zones est tributaire d'un apport de ressources extérieures. Leur pauvreté ne permet pas d'élever le taux d'accumulation uniquement à l'aide des ressources locales et, de plus, il y manque souvent les personnalités capables de créer des combinaisons productives nouvelles pour y attirer les ressources extérieures. La politique d'intervention doit permettre de combler ces deux lacunes, à savoir l'insuffisance des capitaux formée par l'économie locale et le manque d'initiative et de capacité technique des chefs d'entreprise. Dans une telle situation, les stimulants ordinaires perdent une grande partie de leur efficacité. Il faut donc mettre en œuvre un processus prévoyant l'injection forcée dans l'économie locale des ressources qui lui manquent. Cet objectif ne peut être atteint par l'initiative privée, stimulée par les mesures d'encouragement. Il peut l'être au contraire au moyen de sociétés mixtes, constituées par la combinaison de l'initiative privée et de l'initiative publique, ou encore grâce à des entreprises exclusivement constituées à l'aide de fonds publics. Sur le rôle imparti à de telles entreprises, quelques mots d'explication sont nécessaires. Il est exclu qu'elles aient pour mission d'imposer un processus de développement local par la destruction de ressources introduites de l'extérieur. C'est ce qui arriverait si l'on donnait systématiquement pour tâche à de telles entreprises de fonctionner en pure perte. S'il en était ainsi, elles ne joueraient pas un rôle de développement. Les ressources qui se détruiraient sont de toute manière perdues sans récupération possible pour qui que ce soit. Ces entreprises peuvent cependant agir efficacement dans les limites de l'équilibre de leur budget. Elles sont sans but lucratif et peuvent par conséquent agir là où il faut briser le cercle vicieux de la pauvreté, au lieu et place des entreprises privées qui exigent habituellement une marge de garantie plus importante pour leurs risques. A la différence des entreprises privées, les entreprises publiques dont la gestion se limite à des activités se déroulant dans des zones critiques négligées par la concu-

rence, s'acquittent économiquement de leur rôle de développement, même lorsqu'elles se contentent de couvrir leurs frais sans réaliser de profits. Le profit qu'elles ne réalisent pas directement se retrouve dans l'accroissement du revenu social qu'elles favorisent autour d'elles en fonctionnant comme pôle de développement.

Il ne manque pas dans la Communauté d'institutions pouvant s'acquitter d'une telle tâche. Les opérations de financement effectuées par la C.E.C.A. et le crédit qu'elle s'est acquis sur le marché financier international sont un indice des possibilités ouvertes à une extension de ces tâches. Les garanties que peut fournir la Communauté, avec l'engagement solidaire des gouvernements, ouvrent des perspectives plus amples d'action à la Banque européenne d'investissements elle-même, que le Traité a créée en lui donnant également pour mission de financer des projets destinés à valoriser les régions moins développées.

Il est évident que ces indications sommaires ne suffisent pas à fournir une réponse à tous les problèmes complexes qui se posent dans la phase d'une mise en œuvre des idées, mais le but de la présente conférence n'est pas de résoudre tous les problèmes. Ce ne serait pratiquement pas possible et telle n'est pas l'intention des organisateurs. Le but de la conférence est d'évoquer des problèmes et de signaler leurs solutions possibles. Le problème des zones critiques se pose en termes concrets. La reconversion des activités charbonnières en déclin intéresse la Communauté dans son ensemble. Les moyens d'intervention destinés à favoriser la création d'activités nouvelles ont été largement expérimentés par les politiques nationales de développement régional. Le Traité de la C.E.E., plus encore que celui de la C.E.C.A., admet la possibilité d'employer de tels moyens. La Commission de la C.E.E. s'oriente vers une politique de coordination du développement des sources d'énergie et vers l'adoption des politiques de développement régional.

Il nous semble donc que le moment est venu de procéder résolument à l'intégration économique de l'Europe, dans l'esprit du Traité.

DEUXIÈME PARTIE

PRÉSENTATION

des travaux de la Commission d'étude
des expériences de reconversion

Le Groupe de Travail chargé des travaux préparatoires à la Conférence intergouvernementale sur la reconversion industrielle, organisée d'un commun accord par la Haute Autorité et le conseil spécial de ministres, avait suggéré la création d'une *Commission d'étude des expériences de reconversion*.

La Commission avait pour mandat de procéder à un examen critique de certaines expériences, de rassembler à ce sujet une documentation significative et de conseiller le Groupe de Travail pour l'organisation de la Conférence en ce qui concerne les aspects de la compétence de la Commission.

La présidence et le secrétariat de cette Commission ont été assurés par les services de la Haute Autorité. La Commission a commencé ses travaux au mois de mars et les a terminés au mois de septembre. Au cours de cinq mois effectifs d'activité, la Commission a :

- rassemblé des monographies relatives à des expériences réalisées¹ ;
- effectué des visites d'études en France et en Belgique (Fourmies-Avesnes et le Borinage, du 21 au 23 avril), en Allemagne (Sontra, du 11 au 15 mai), en Angleterre (Newcastle, Londres, du 24 au 27 mai), en Italie (Naples, Rome, du 27 au 31 juillet), aux Pays-Bas (Emmen, du 29 au 31 août) pour examiner sur place des expériences de reconversion industrielle ou d'industrialisation qui pourraient être utiles pour dégager de ces opérations des réflexions applicables aux problèmes soulevés par la reconversion des régions charbonnières. Ces visites ont permis d'établir des contacts directs très fructueux avec les entrepreneurs qui ont participé aux opérations et avec les autorités centrales ou locales qui ont mené ces opérations ;
- en une large discussion en commun des problèmes de la reconversion et des moyens les plus aptes à y faire face.

1. Cette documentation est constituée par les brochures suivantes qui ont été publiées par la Haute Autorité en mai 1960 :

- « La reconversion d'Emmen ».
- « L'exploitation des schistes bitumeux d'Autun ».
- « La fermeture de la mine de schiste cuivreux de Sontra ».
- « L'expérience de reconversion industrielle dans le Borinage ».
- « L'industrialisation de la région brugeoise ».
- « La reconversion de la région Fourmies-Avesnes (Nord) ».
- « Le bassin minier de Sulcis ».
- « Introduction à la région du Nord (Angleterre) ».
- « Les sociétés de développement du Nord-Est (Angleterre) ».

En particulier en ce qui concerne ce dernier point, la Commission a estimé opportun de confier à la présidence et au secrétariat le soin de rédiger un « document global » cherchant à faire une sorte de synthèse des considérations les plus significatives émises au cours de l'examen commun des expériences réalisées dans les différents pays. Le document global ci-joint a été rapidement révisé au sein de la Commission. Bien que ce document ne doit pas être interprété comme le texte de conclusion des travaux de la Commission, dont l'activité et les résultats dépassent largement les modestes limites du document, il donnera une idée de la teneur des constatations auxquelles le débat a conduit. Il pourra servir de point de référence intéressant, soit pour les rapporteurs prévus à la Conférence de septembre soit pour ceux qui participeront aux discussions de ladite Conférence.

Il convient de bien voir que le travail de la Commission consistait à mener une réflexion générale, pour ainsi dire de rechercher les approches d'une méthode théorique de reconversion ; ceci ressort du fait que la Commission n'avait pas la tâche d'examiner les problèmes posés par une région particulière où des fermetures de mines doivent intervenir et que, d'autre part, elle ne possédait pas les éléments d'information suffisants sur l'importance prévisible de ces fermetures dans les pays de la Communauté.

En tant que président de la Commission, je tiens à remercier ceux qui ont activement participé aux travaux et aux débats de celle-ci, apportant la contribution de leur savoir et de leur expérience.

En tout premier lieu, les experts des différents gouvernements : pour le Gouvernement de la République fédérale, MM. Giel et Dëring, du même ministère fédéral de l'Economie, pour le Gouvernement belge, le Professeur Urbain de l'Université de Louvain, chargé de mission pour le Borinage auprès du cabinet du premier ministre, M. Detroz, directeur de l'Expansion économique auprès du ministère des Affaires économiques ; pour le Gouvernement français, M. Parodi, inspecteur de l'Industrie et du Commerce auprès du ministère de l'Industrie ; pour le Gouvernement italien, M. Massacesi, chef du Secrétariat technique du Comité des ministres pour le Midi, M. Perazzo, du ministère du Travail ; pour le gouvernement luxembourgeois, M. Camy, secrétaire du Service des Etudes et de Documentation économiques et M. Hottua, du ministère des Affaires économiques ; pour le Gouvernement néerlandais, M. Van Os, conseiller pour l'Industrialisation régionale auprès du ministère des Affaires économiques, M. Perie également du ministère des Affaires économiques.

Les experts gouvernementaux ont été épaulés au cours des travaux de la Commission par un certain nombre d'experts d'organisations interna-

tionales auxquels j'adresse mes vifs remerciements pour la collaboration qu'ils ont fournie.

En particulier, M. Graumann du Bureau international du Travail ; le Professeur Campolongo, directeur des Etudes auprès de la Banque européenne d'Investissements et M. Armand, également de la Banque européenne d'Investissements ; M. Tosco, chef de la Division pour le Développement régional auprès de la Direction des Affaires économiques de la Commission de la C.E.E. et MM. Romus et Biet de la même Direction générale.

De plus, il m'est agréable de remercier MM. Treitschke et Zaayer, du secrétariat du conseil spécial de ministres de la C.E.C.A. pour avoir bien voulu suivre les travaux de la Commission.

Un remerciement tout particulier doit être adressé aux administrations nationales qui, sans participer directement aux travaux de la Commission, ont collaboré à l'élaboration des monographies et ont, avec une courtoisie parfaite, organisé les visites sur place de la Commission.

Un remerciement doit également être adressé à tous les experts des divers services de la Haute Autorité qui ont participé et collaboré aux travaux de la Commission. Il m'est agréable de rappeler ici le nom de M. Solima, de la Direction générale « Economie-Energie » et de M. d'Erm, de la Direction générale « Crédit-Investissements ».

Une reconnaissance spéciale est due à M. Bonnemaïson chef de la Section « Programmes régionaux de reconversion et de développement » de la Direction générale « Problèmes du Travail, Assainissement et Reconversion », qui a assuré le secrétariat de la Commission et qui, avec ses collaborateurs, en particulier MM. Aloisio et Boursin, a pourvu à la rédaction du texte initial du document ci-joint et y a apporté les corrections suggérées par la Commission.

Franco ARCHIBUGI,

*Président de la commission
Directeur à la Direction
Générale « Problèmes du Travail,
Assainissement et Reconversion ».*

OBSERVATIONS

sur les expériences de reconversion
dans les pays de la C. E. C. A.
et au Royaume-Uni

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
I. — FACTEURS QUI INFLUENT SUR LES OPÉRATIONS DE RECONVERSION	79
1) La localisation de l'opération	79
2) La disponibilité en locaux industriels utilisables	81
3) La disponibilité en main-d'œuvre	82
II. — RÉALISATION DE L'OPÉRATION DE RECONVERSION	83
1) Etudes préalables à l'opération de reconversion	83
2) L'initiative des milieux et des pouvoirs locaux	83
3) L'initiative du pouvoir central	84
4) Préférences pour certains types d'entreprises	84
5) Aspects et problèmes de l'implantation de filiales de grandes entreprises	85
6) Site d'implantation des nouvelles industries	86
III. — LES FACILITÉS POUR ATTIRER LES ENTREPRISES DANS LA ZONE A RECONVERTIR	87
1) La cession gratuite des terrains	87
2) L'équipement en bâtiments industriels et services communs	87
3) La requalification professionnelle de la main-d'œuvre pour répondre aux exigences des nouvelles industries	88
4) L'amélioration des infrastructures et des services	89
5) L'importance des facilités financières	90
IV. — CONSIDÉRATIONS POUR CONCLURE	91

I. — Facteurs qui influent sur les opérations de reconversion

1) *La localisation de l'opération*

La localisation de l'opération a été soulignée dans toutes les expériences examinées comme un facteur qui influence fortement la décision de l'entrepreneur.

A Fourmies, on a remarqué la position favorable de la zone sur les axes de circulation des régions industrialisées du Nord de l'Europe.

Au Borinage et à Bruges, l'observation a été la même.

Par contre, à Sontra et Eschwege il fallait tenir compte de la localisation devenue excentrique par la coupure de zone. La zone de Sontra, bien qu'étant située le long de la frontière de zone présente néanmoins une position géographique qui est loin d'être défavorable ; elle se trouve à moins de 300 km de la Ruhr, de Hanovre et de Hambourg.

Les nouvelles entreprises sont techniquement très modernes et une forte proportion de la production des usines visitées est consacrée à l'exportation.

La localisation de Newcastle est évidemment considérée par les industriels anglais comme moins favorable que la région londonienne ou du sud de l'Angleterre.

A Autun, il fallait tenir compte du fait que l'opération de reconversion allait avoir lieu dans une ville en déclin apparent qui, en particulier, avait vu diminuer sa population.

A Emmen, on a remarqué la position excentrique de la zone sud-est de la Drenthe et les mauvaises communications avec toutes les régions des Pays-Bas.

Les expériences réalisées dans ces différents endroits ont montré que des opérations de reconversion peuvent être menées avec succès dans des situations de localisation diverses.

En effet, dans la localisation d'une région, il faut compter avec des facteurs divers qui influencent l'opération de reconversion dans des sens parfois opposés qui peuvent se neutraliser réciproquement.

Ainsi, une zone à reconvertir, située à l'écart des grands axes de communication et éloignée des régions économiquement plus développées, présente certainement des désavantages : augmentation du prix de revient dans les cas d'industries traitant des matières premières pondéreuses ;

difficulté de prospection des débouchés pour les produits manufacturés des nouvelles entreprises lorsque celles-ci n'envisagent pas une production destinée à l'exportation ; frais supplémentaires entraînés par l'éloignement des grands centres de la production et du commerce ; résistance des cadres et de leur famille à s'installer dans une région éloignée des centres culturels ; difficulté de recruter sur place, loin des centres de formation professionnelle, une main-d'œuvre de bonne qualification.

En effet, les régions éloignées des grands axes de communication et des centres du développement industriel et commercial sont généralement dépourvues de bons moyens de communication avec ces centres et elles sont également moins favorisées du point de vue des instituts culturels et de formation professionnelle.

Par contre, ces régions qu'on pourrait qualifier de « désavantagées » au point de vue de la localisation des nouvelles industries, présentent certains avantages : le coût des terrains industriels y est très bas, ce qui permet à la nouvelle entreprise de s'installer au large ; la main d'œuvre est plus abondante, plus stable que dans régions industrialisées et les salaires payés y sont généralement plus bas ; des conditions favorables de logement peuvent être facilement offertes aux cadres et à leur famille, les terrains étant bon marché.

Néanmoins, à mesure que le développement de la région progresse, la position relative des différents facteurs tend à s'inverser.

Cela revient à dire que, même sans tenir compte du fait que l'intervention de reconversion peut compenser les inconvénients d'une localisation dans une région éloignée des grands axes et des centres de la vie économique, les conditions qui existent au préalable (qualité de l'habitat, dimension des agglomérations, etc.) dans cette région sont telles que certains désavantages sont déjà compensés par des avantages de genre différent. Dans ce cas, il est alors possible de greffer aux avantages déjà existants ceux qui dépendent de l'intervention de reconversion, tels que la création de cours de formation professionnelle, l'amélioration des moyens de communication, l'aménagement d'un système de loisirs et d'initiatives culturelles. Enfin, le choix opéré par l'entrepreneur lui-même constitue, pour les autres entreprises, un facteur d'attrait.

Un problème différent, qui concerne toutefois la localisation de l'opération de reconversion est celui de la situation de la zone à reconvertir par rapport à la situation des pôles de développement économique du pays. En effet, dans chaque pays on peut constater l'existence de pôles de croissance économique qui disposent d'une puissante force d'attraction. Si l'opération de reconversion avait lieu dans une zone qui est tout à fait en dehors des pôles de développement économique du pays, il serait à

craindre que les nouvelles entreprises rencontrent dans leur activité future de nombreuses difficultés. Ce danger est évité si l'opération de reconversion a lieu dans le cadre d'une politique de développement économique régionale qui tient compte de l'existence de pôles de croissance ou qui envisage la modification de ces pôles.

C'est le cas de Emmen, où la reconversion des tourbières a été un élément de l'action d'industrialisation de tout le nord-est des Pays-Bas ; c'est également le cas de Sontra, où la reconversion se situe dans le cadre de l'action gouvernementale qui tente de contrecarrer le processus de dégradation économique de la zone de frontière.

La localisation d'une zone à reconvertir peut présenter certains désavantages à cause de la configuration particulière du terrain ; c'est un cas fréquent dans les bassins miniers ; dans le Borinage, certaines agglomérations minières présentent des désavantages pour l'implantation d'établissements industriels. Il est évident que dans ce cas les nouvelles entreprises devront s'implanter dans des endroits adaptés, plus éloignés du centre de la zone à reconvertir.

Enfin, l'expérience démontre qu'il est plus facile d'implanter des entreprises industrielles dans des villes vivantes ou susceptibles de le devenir qu'en zone rurale. Cela s'applique plus spécialement aux entreprises moyennes ou importantes réclament un grand nombre d'ouvriers qualifiés ; les ouvriers et les employés d'un certain rang dans la hiérarchie tiennent généralement à établir leur domicile dans un lieu où ils peuvent être assurés d'un genre de vie agréable.

2) *La disponibilité en locaux industriels utilisables*

La disponibilité en locaux industriels utilisables dans les zones à reconvertir peut être un puissant facteur d'attrait. Par exemple, à Fourmies, les usines textiles désaffectées ont été réutilisées dans de bonnes conditions. Les industriels y ont vu la possibilité de démarrer leur fabrication rapidement et ont déclaré que cette possibilité avait entraîné leur décision d'implantation. Dans la mesure où il n'existe pas de bâtiments utilisables pour de nouvelles industries, les bâtiments nécessaires devraient être construits à la demande et conformément aux besoins des industriels acceptant de s'installer dans la région et ces bâtiments devraient être mis à leur disposition sous forme de location ou de location-vente.

Dans d'autres localités, des bâtiments industriels ont également été réutilisés mais parfois avec un bonheur inégal ; par exemple, à Sontra, des établissements placés dans une ancienne centrale électrique disposent de locaux inadaptés ; par contre, une fonderie, réutilisant les installations

d'agglomération de minerais, a tiré un excellent parti de la disposition étagée des bâtiments. Il convient de remarquer que bien souvent la disponibilité en bâtiments est surtout devenue attrayante parce que la cession des locaux se faisait dans des conditions extrêmement avantageuses sinon gratuites. Toutefois, il faut remarquer que, lorsque la nouvelle utilisation pose de nombreuses difficultés à l'entrepreneur, même en tenant compte d'un achat très avantageux au départ, les frais des entreprises se trouvent majorés et au total l'opération n'est pas toujours positive.

La réutilisation des sites miniers pose des problèmes particuliers : les installations ne présentent pas toujours les caractéristiques convenant à une autre installation industrielle ; néanmoins leur réutilisation est à encourager en raison de l'infrastructure existante, de certains bâtiments, des services généraux et des logements disponibles pour le personnel.

Il faut d'autre part tenir compte des possibilités de dégâts miniers et de mouvements de terrains dans la zone d'exploitation minière, ce qui entraîne une certaine rareté en terrains industriels.

3) *La disponibilité en main-d'œuvre*

La disponibilité en main-d'œuvre a été presque partout citée comme un facteur essentiel d'implantation industrielle (à Fourmies, à Sontra, à Newcastle notamment). Or, les régions charbonnières à reconvertir ont généralement une disponibilité de main-d'œuvre, au moins potentielle, supérieure à celle d'autres régions industrialisées. En effet, les charbonnages, industries de main-d'œuvre, en fermant, libèrent de nombreux travailleurs et créent aussitôt une offre importante sur le marché du travail, ou, tout au moins, allègent dans la région, la tension sur le marché du travail, dans le cas d'une pénurie de main-d'œuvre.

La disponibilité de main-d'œuvre se double parfois d'une perspective de stabilité plus grande ; ceci, en particulier, dans les zones éloignées des grands centres, par exemple Sontra ou Fourmies.

Dans ces zones, la fuite vers d'autres activités mieux rémunérées étant moins facile, la main-d'œuvre se fixe davantage, ce qui influe sur les frais de formation et de fabrication comme sur le climat psychologique de l'entreprise.

II. — Réalisation de l'opération de reconversion

1) *Etudes préalables à l'opération de reconversion*

Dans plusieurs cas, avant de procéder à l'opération de reconversion, des études préalables ont été menées par les pouvoirs publics et par des personnalités locales, s'efforçant d'analyser les raisons de la crise de la zone à reconvertir et les éléments qui pouvaient permettre de la surmonter. Ces études préliminaires ont parfois donné lieu à publication et à la composition de brochures qui faisaient apparaître les possibilités de développement de la zone de reconversion. Une des principales de ces analyses préalables consiste à effectuer des prévisions démographiques régionales afin de mesurer la demande future d'emploi et d'apprécier exactement l'importance des nouvelles activités à implanter. Ceci a été particulièrement vrai à Fourmies, où l'arrivée de nouvelles classes d'âge sur le marché du travail oblige à prévoir la création d'emplois plus nombreux que la situation actuelle ne paraît l'imposer. Il convient d'être particulièrement attentif à la corrélation qui existe entre le développement des industries et le maintien sur place des éléments actifs de la population.

Une fois établies, les lignes de développement futur de l'offre d'emploi dans la région, la deuxième phase des études a été parfois d'apprécier les initiatives industrielles qui pourraient le mieux absorber cette offre (par exemple à Autun) un système de comptabilité (régionale est précieux à cet égard. Dans le cas où l'on envisage que les nouvelles entreprises écoulent leurs produits sur les marchés des régions limitrophes, on devrait également encourager les études de marché sur les possibilités de débouchés de diverses branches d'industries.

2) *L'initiative des milieux et des pouvoirs locaux*

Les expériences de reconversion montrent qu'un élément essentiel pour procéder à l'opération est la prise de conscience et l'initiative des milieux et des pouvoirs locaux. Par exemple, à Fourmies, l'initiative a été prise et l'action suivie par des personnalités locales qui ont uni leurs efforts au sein d'un comité d'expansion économique.

Ce comité, assuré de l'adhésion des populations, a tout d'abord intéressé l'administration centrale à ses efforts et obtenu son appui. Il a mené ensuite une large action d'information, de propagande et de contacts en vue de faire connaître les possibilités d'implantation offertes par la région. Il convient de noter que dans les expériences étudiées sur place, la « détection » des industriels susceptibles de transférer leur activité ou

de créer de nouveaux établissements a été le fait le plus souvent d'initiatives locales et individuelles.

En général, il semble que l'orientation de la localisation des investissements est réalisée dans beaucoup de cas à l'occasion de relations personnelles et parfois à coups de surenchères en ce qui concerne l'octroi des avantages d'ordre financier.

3) *L'initiative du pouvoir central*

On doit remarquer, dans plusieurs cas où l'Etat était directement intéressé à la reconversion parce qu'il était propriétaire de l'entreprise ou en avait maintenu l'exploitation en activité pour des raisons d'intérêt national, que c'est l'Etat lui-même qui a pris l'initiative de la reconversion (cf. l'exploitation des schistes d'Autun et des schistes cuivreux de Sontra, le Borinage). C'est lui qui a pris la décision de fermeture de l'exploitation lorsque les raisons de la maintenir avaient disparu et que le déficit ne pouvait plus en être justifié. L'opération de reconversion, de ce fait, a été directement favorisée par le pouvoir central (classement d'Autun comme zone critique) et c'est le pouvoir central qui a recherché de nouvelles entreprises à implanter, leur accordant des avantages substantiels.

L'action officielle ou officieuse des administrations, tant centrales que régionales, pour orienter les entrepreneurs vers les zones à reconvertir en faisant connaître les possibilités existantes dans la région quant à l'implantation d'entreprises prouve l'efficacité des contacts personnels entre les administrations et les entrepreneurs. Elle prouve également l'importance du rôle que pourrait jouer un service spécialisé, judicieusement conçu en vue de cette orientation et qui aiderait les entrepreneurs dans les multiples démarches inhérentes à leur nouvelle installation.

Au Borinage, la politique d'aide gouvernementale semble avoir donné de bons résultats, en partie grâce au fait que toutes les questions ayant trait à l'aide des divers services gouvernementaux ont été centralisées en un service unique : le Bureau du Chargé de Mission auprès du premier ministre.

A Sontra le rôle de coordination, indispensable à la réalisation de telles opérations de reconversion, semble avoir été joué avec succès par le ministre de l'Economie du Land de Hesse.

4) *Préférences pour certains types d'entreprises*

Dans certains cas, les milieux locaux ont exprimé leur crainte de voir surgir avec les nouvelles entreprises les mêmes inconvénients que ceux qu'ils ont connus avec les entreprises fermées.

A Fourmies, le fait, pour l'économie locale, d'être animée par des usines travaillant à façon pour le grand centre lainier de Roubaix-Tourcoing a mis cette zone en difficulté lorsque l'industrie lainière a été touchée par la crise. Or, à Fourmies, on a essayé de pallier cet inconvénient ; l'activité économique avait un caractère mono-industriel : on a essayé de diversifier la structure de la nouvelle industrialisation. De la même façon, il convient de compenser les déséquilibres entre emplois masculins et féminins. En général, il semble que seule l'implantation d'une entreprise de grande dimension puisse compenser la disparition de l'activité dominante que constituait le charbonnage fermé.

L'opération de reconversion tend évidemment à substituer des activités saines à celles en déclin et à compenser les facteurs négatifs de la région (par exemple la mono-industrie à Fourmies ou au Borinage).

Il semble qu'il soit préférable d'encourager l'implantation d'activités complètement nouvelles que de s'efforcer de réanimer des secteurs moribonds. On provoque, de la sorte, un apport réellement neuf et un coup de fouet économique et psychologique. Par ailleurs, on risque moins de s'engluier dans la résistance des situations acquises dans la région et des intérêts particuliers toujours vigoureusement défendus par les pouvoirs locaux.

5) *Aspects et problèmes de l'implantation de filiales de grandes entreprises*

Dans plusieurs expériences de reconversion, les nouvelles implantations sont constituées surtout par des usines ou des filiales locales de grandes entreprises existantes dans les régions actives du pays. C'est un phénomène naturel : les organismes d'une certaine importance sont, en effet, mieux placés pour assurer les risques liés à l'implantation dans une région à reconvertir. Disposant de la surface financière indispensable, de la connaissance du marché, des liaisons d'affaires, d'une activité de production déjà établie, etc., et pouvant apprécier la rentabilité de la nouvelle implantation dans un cadre plus large et à plus long terme, ils sont mieux en mesure d'introduire dans la région en déclin les conceptions de l'entreprise moderne (dont le défaut est souvent le facteur principal du déclin), et de créer de la sorte un pôle d'attraction autour duquel pourront s'établir d'autres activités industrielles locales qui leur sont liées directement ou indirectement par des rapports d'affaires.

Il faut encore ajouter que l'implantation dans un centre d'expansion d'une filiale dont l'entreprise-mère est connue dans le pays et parfois dans le monde entier, constitue pour ce centre une publicité qui pourra amener d'autres entreprises à venir s'y installer : exemples : Fourmies, Eschwege. Ces avantages peuvent être atténués dans la mesure où l'im-

plantation locale n'a que la nature d'une filiale de l'entreprise-mère, sans autonomie de gestion ; si, par exemple, l'établissement des programmes de production, l'approvisionnement de matières premières, la passation de commandes aux sous-traitants et une partie plus ou moins importante de la commercialisation des produits demeurent dans les mains de l'entreprise-mère, et plus encore si l'approvisionnement en matière première est assuré hors de la région et les revenus réinvestis également ailleurs. Il peut aussi comporter certains risques conjoncturels si l'implantation locale ne fait que répéter à l'échelle locale la production de l'entreprise-mère ou, plus encore, si elle n'agit qu'en sous-traitant de celle-ci. En cas de difficultés de débouchés, en effet, ce sera l'implantation locale qui sera frappée la première par la réduction d'activité.

On peut donc retenir qu'en principe la reconversion d'une région serait mieux servie par des entreprises prenant leur origine dans la région ; que cependant, à défaut de telles initiatives locales, l'installation d'usines locales par de grandes firmes peut contribuer au mieux à faire démarrer cette reconversion ; et que les inconvénients qui peuvent en résulter doivent être palliés par l'autonomie de gestion de l'unité locale et par la différenciation de son activité.

En pratique, en dehors du fait que les régions n'ont généralement pas le choix et qu'elles sont trop heureuses d'accueillir les filiales de grandes sociétés, on ne peut pas établir un principe général sur l'opportunité de limiter l'implantation des filiales dans les zones à reconvertir.

6) *Site d'implantation des nouvelles industries*

Dans bien des cas, il peut se révéler difficile ou même impossible d'amener de nouvelles entreprises, capables d'absorber la main-d'œuvre libérée, à s'établir, soit au lieu même où les mines étaient exploitées, soit dans le voisinage immédiat. La solution de ces problèmes peut consister dans certains cas (cf. Sontra) à implanter de telles exploitations dans une autre localité peu éloignée et mieux douée pour l'implantation d'exploitations industrielles. Cela peut entraîner, dans la région minière, certaines difficultés : pour les travailleurs qui doivent alors parcourir un plus long trajet pour se rendre à leur lieu de travail, pour les communes qui perdent le bénéfice des recettes de la taxe professionnelle et, en dernier lieu, pour le secteur du négoce de détail, celui des services, etc. Mais, dans la plupart des cas, ces difficultés sont vraisemblablement de moindre importance que les problèmes qui se poseraient si l'on cherchait à installer des entreprises industrielles en un lieu non approprié. Aussi la mise en œuvre des mesures de reconversion ne devrait-elle pas se restreindre à des zones

étroitement délimitées (par exemple seulement à proximité immédiate de l'emplacement des mines).

La reconversion déjà terminée de la mine de cuivre de Sontra a permis de constater qu'il est parfaitement possible de remédier à la diminution des possibilités d'emploi dans une branche d'activité déterminée, établie en A, en créant des emplois supplémentaires dans d'autres branches d'activité établies dans les localités B₁, B₂, etc., à la condition que ces dernières localités soient situées, par rapport à A, à une distance permettant la migration alternante quotidienne des travailleurs. L'expérience anglaise des new-towns est très expressive à cet égard. En établissant un programme de reconversion, on pourrait tirer profit de cette situation, mais aussi de la situation inverse. En général, un charbonnage occupe de nombreux travailleurs faisant la navette. Si un tel charbonnage doit être fermé, on pourrait aussi s'efforcer de créer de nouveaux emplois dans les régions où résident les travailleurs de cette catégorie.

III. — Les facilités pour attirer les entreprises dans la zone à reconvertir

1) *La cession gratuite des terrains*

Dans plusieurs cas de reconversion, les entreprises qui se sont implantées ont pu bénéficier de l'achat à prix assez bas ou même de la cession gratuite des terrains. Ces avantages peuvent résulter de la procédure d'expropriation. Il est important de veiller, dans les expériences, à maintenir cette offre du terrain à bas prix ou gratuit, parce que le fait de désigner les zones à reconvertir peut avoir comme résultat une hausse des prix des terrains industriels de la zone, ce qui décourage les entreprises. La possibilité de céder les terrains industriels à un prix très bas ou gratuitement, est une condition pour assurer l'industrialisation de la zone (ce pouvoir a été largement utilisé, notamment au Royaume-Uni). On peut remarquer que les communes pauvres, en cédant les terrains qu'elles possèdent, valorisent ainsi leur seul capital en attirant des industries. Cas d'une grosse entreprise à Eschwege, attirée par la cession d'un ancien terrain d'aviation aménagé, ainsi que des hangars.

2) *L'équipement en bâtiments industriels et services communs*

Au cours des visites effectuées, l'une des réalisations les plus intéressantes qu'il a été donné d'examiner est celle de Team Valley ; la société

de développement a non seulement aménagé un zoning industriel, mais a également construit des usines offertes en location ou en location-vente aux industriels tout en continuant à assurer la gestion administrative de l'ensemble des services du zoning industriel. En dehors de l'intérêt pour les entrepreneurs de disposer d'un zoning aménagé et de bâtiments immédiatement disponibles, il semble qu'à Team Valley l'urbanisme industriel particulièrement moderne du « zoning » ait pu constituer un facteur supplémentaire d'attrait. On peut se demander si cet élément ne pourrait pas prendre une importance relative très grande dans les cas de reconversion de régions charbonnières. En effet, dans ces zones anciennement industrialisées, le paysage sali et les bâtiments vieillis sont bien souvent cités comme élément répulsif pour la création de nouvelles entreprises. Il serait donc particulièrement opportun dans ces zones de créer des parcs industriels d'un aspect résolument moderne, dotés de tous les équipements actuellement exigés par les entreprises à haute productivité. Ceci d'autant plus que dans la conjoncture actuelle les entrepreneurs disposent généralement d'un large choix quant à l'implantation de leurs nouvelles usines et que ni les moyens financiers ni la tension du marché du travail ne constituent pour eux des éléments contraignants quant à la localisation de leurs activités. Dans une telle situation, il y a plutôt lieu de craindre que ces entrepreneurs évitent les régions industrialisées au siècle dernier et dont l'infrastructure, comme les services, sont dépassés et ne correspondent plus aux exigences actuelles. Ceci amène à penser qu'un facteur qui, dans d'autres circonstances, serait secondaire (la qualité de l'aménagement du zoning et des services offerts) peut alors devenir décisif. Au Borinage la zone industrielle de Ghlin est judicieusement située et son aménagement semble avoir été bien mené. La création et l'équipement de telles zones par les pouvoirs publics constitue certainement l'un des meilleurs atouts pour entreprendre une expérience de reconversion.

3) *La requalification professionnelle de la main-d'œuvre pour répondre aux exigences des nouvelles industries*

La nécessité de requalifier la main-d'œuvre libérée par la fermeture d'entreprises a entraîné, dans plusieurs cas, de nombreuses difficultés pour les nouvelles entreprises ; toutefois, ces difficultés ont été surmontées même dans certaines zones éloignées des grands centres industriels et commerciaux où la main-d'œuvre n'a pas la même souplesse d'adaptation que dans les régions très développées au point de vue économique, par exemple à Sontra. Dans plusieurs cas, ce sont les nouvelles entreprises elles-mêmes qui ont réalisé un effort de formation professionnelle. La

question de la formation professionnelle bien que soulevant de grosses difficultés semble avoir été résolue dans la plupart des cas (exemple une entreprise qui, avec un rythme d'un accident du travail par jour au début de son installation, a pu le réduire à un par trimestre après formation du personnel ; une autre, installée dans une localité relativement isolée a formé le personnel nécessaire). Dans ce domaine, la plus grande difficulté semble résider dans la formation professionnelle des spécialistes ; aussi il semble que les localisations choisies devraient se trouver à proximité de centres suffisamment importants où la formation adéquate pourrait être donnée. La question des ingénieurs semble plus facilement soluble dans la mesure où l'entreprise peut donner des traitements intéressants et fournir des logements agréables pour cette catégorie de personnel ; cependant, se pose le problème des études des enfants, ce qui suppose également que la localisation choisie ne soit pas trop éloignée d'un centre universitaire.

Une aide accordée aux entreprises nouvelles venant s'installer dans la région touchée par la fermeture des mines sous forme de subvention pour faciliter la réadaptation professionnelle des mineurs embauchés est certainement efficace. Pour les mineurs se posent les problèmes relatifs aux mineurs âgés ou invalides et les difficultés relatives au statut spécial de ces travailleurs.

Si la requalification professionnelle est accomplie par les pouvoirs publics centraux ou locaux, cela constitue sans doute un moyen d'attrait assez important pour les nouvelles industries qui se trouvent dégagées de la nécessité de faire face à une difficulté supplémentaire.

4) *L'amélioration des infrastructures et des services*

L'infrastructure est certainement une condition essentielle de réussite ; par exemple, à Emmen, le développement de l'infrastructure, qui était jugé insuffisante, constitue une part considérable des dépenses d'investissements consenties par le gouvernement dans cette zone. Il n'en reste pas moins que dans la plupart de nos bassins charbonniers, l'infrastructure est généralement suffisante et que l'effort doit particulièrement porter sur l'amélioration des services. Il convient d'ailleurs de distinguer entre l'effort consenti par le secteur privé et celui du secteur public.

En ce qui concerne le développement des services, c'est peut-être à Emmen également que ce souci est le plus clairement marqué. La commune s'est systématiquement efforcée de mettre à la disposition du personnel des entreprises qui viendraient s'y installer, des logements modernes. Toutes possibilités culturelles et d'activités sportives sont offertes, ainsi

que, pour les visiteurs en voyage d'affaires de l'intérieur ou de l'étranger, un hôtel agréable et bien équipé. On mesure par là les investissements considérables que représente, pour une commune mal dotée en services, la nécessité de s'équiper non seulement en logements mais également en écoles, magasins, terrains de sport, hôpitaux, théâtres, bibliothèques, etc. ; de créer un cadre, par ailleurs agréable, en aménageant des jardins et en soignant l'urbanisme de la cité. On peut considérer que le cas d'Emmen est un exemple un peu particulier dans le cadre de nos préoccupations immédiates ; en effet, la plupart des vieilles régions industrielles où doivent se faire les reconversions de mines, sont déjà dotées de services suffisants. Il ne s'agira donc pas, le plus souvent, de tout créer à partir de rien. Néanmoins, ainsi que l'ensemble de la région, les services offerts ont vieilli et devront être rénovés, modernisés, rendus conformes aux exigences et à l'optique des entrepreneurs actuels. Ceci d'autant plus si l'on désire, comme cela est souhaitable, attirer les industries les plus dynamiques, celles qui sont déjà à la pointe de la technique actuelle.

5) *L'importance des facilités financières*

L'importance des facilités financières accordées par le gouvernement ou par d'autres pouvoirs régionaux ou locaux, a entraîné dans la plupart des cas, la décision des entreprises de s'implanter dans les zones à reconvertir. Les prêts de longue durée, à taux réduit, ou les primes, ont attiré les entreprises dans les cas de Sontra et de Fourmies. Dans le cas de Newcastle, l'aide financière du gouvernement s'est matérialisée sous la forme de crédit à long terme auquel sont venues s'ajouter des subventions directes. En Allemagne, à Sontra, l'octroi des prêts à long terme, à taux d'intérêt réduit, a été largement utilisé.

La formule d'aide financière, basée presque uniquement sur les prêts à long terme, semble répondre aux besoins des entrepreneurs.

Exemple a) :

— prêt à 15 ans de 11 millions de DM, soit un montant égal à la moitié des investissements, au taux de 3% pendant 5 ans et de 5 3/4% ensuite, sous la forme suivante :

— l'Etat a construit pour le compte et sous la direction de l'entreprise des bâtiments à concurrence de 5,5 millions environ de DM, et les a loués à l'entreprise en contrepartie de la prise en charge par cette société du montant des intérêts de cette somme aux conditions indiquées ci-dessus ;

— le prêt consenti pour l'achat de matériel, soit 5,5 millions de DM, l'a été pour 15 ans aux mêmes conditions.

Exemple b) :

- vente à un prix symbolique des bâtiments ;
- prêt par l'Etat à long terme (15 ans) au taux de 3 1/4% à concurrence de 67% du montant des investissements ;
- subvention de 3% pour couvrir, notamment, les frais exceptionnels de formation de la main-d'œuvre. Les préférences des entrepreneurs semblent aller en outre à l'octroi de bonifications de prêts à long terme, pourvu que ces prêts soient de durée suffisamment longue ; ce type d'aide financière semble être aussi efficace que les primes qui ont été largement employées dans les expériences françaises. Il semble que dans la mesure où des prêts à long terme à des taux variant de 3 à 5% et représentant une partie importante du montant des investissements, pourraient être accordés dans des délais réduits (3 mois environ) et assez libéralement, le système de la subvention perdrait une part importante de l'attrait qu'il présente actuellement (déclarations d'industriels s'étant établis à Fourmies ; où le gouvernement a accordé un montant de prime presque double du montant des prêts). A Fourmies une grosse entreprise s'est implantée dans cette zone critique sans demander les avantages financiers qu'elle pourrait obtenir.

Enfin, lorsque ces facilités se révèlent insuffisantes, les prises de participation constituent un moyen efficace.

Les facilités fiscales semblent avoir joué un rôle important en Italie en même temps que les dégrèvements douaniers pour les biens d'équipements dans le Mezzogiorno.

IV. — Considérations pour conclure

Bien que ces observations ne visent qu'un nombre très limité d'expériences, il est possible de conclure par certaines considérations qui sont valables pour les cas examinés et qui peuvent fournir des indications générales.

En premier lieu, il faut rappeler que l'opération de reconversion se heurte à des résistances assez fortes dans sa première phase c'est-à-dire au moment de la fermeture des exploitations. En effet on a pu remarquer que la fermeture des exploitations a provoqué des réactions très vives, par exemple, dans le cas du Borinage et d'Autun.

Ces réactions proviennent des syndicats, des commerçants qui voient disparaître des consommateurs habituels et de toutes les catégories qui subissent des préjudices immédiats. Mais il faut aussi remarquer que les expériences dans ce domaine montrent comment la préparation de pro-

grammes de reconversion et la publicité donnée à ces programmes peut être un élément d'apaisement de la situation en amenant l'opinion à mieux comprendre les raisons économiques de la fermeture et d'un autre côté, à attendre les développements de l'opération.

Un autre élément d'apaisement est l'institution d'un système d'allocations de chômage pour la main-d'œuvre licenciée ou d'avantages prévus pour les travailleurs qui partent volontairement; cette méthode a été employée en particulier lors de la fermeture de l'exploitation des schistes d'Autun.

L'expérience nous montre donc que par le truchement d'une action psychologique mais surtout par une intervention rapide aboutissant à une nouvelle industrialisation les résistances rencontrées par l'opération de reconversion peuvent être surmontées.

L'expérience a, en effet, appris que les entreprises ne sont disposées à implanter un établissement dans un centre d'expansion que durant les périodes de haute conjoncture. Or, l'Europe connaît actuellement une telle période. A Sontra, la création de nombreuses activités nouvelles semble avoir été favorisée en grande partie par le maintien d'une conjoncture favorable qui a donné lieu à un mouvement de décongestion des entreprises à partir des grands centres urbains.

On a remarqué que l'opération elle-même est rendue beaucoup plus aisée lorsqu'un goulot d'étranglement précis existe à l'expansion industrielle; les zones à reconvertir qui peuvent offrir en abondance ce qui ailleurs fait défaut bénéficient d'un avantage suffisamment important pour qu'il compense à lui seul d'autres inconvénients ou plus simplement de moindres avantages sous d'autres aspects.

La région de Sontra ne présentait pas, en effet, beaucoup d'éléments favorables pour l'implantation d'établissements nouveaux (infrastructure assez élémentaire, peu de centres importants à proximité, desserte par chemin de fer assez difficile, situation géographique excentrée, etc.). Ses seuls atouts étaient une main-d'œuvre abondante, bien que non-qualifiée, des bâtiments disponibles et la possibilité, pour les industriels s'y installant, d'obtenir des concours financiers importants. Or, les moyens mis en œuvre dans le cas de Sontra ont permis d'aboutir à des résultats satisfaisants.

Il convient, toutefois, de noter que la solution au problème allemand a été facilitée par la pénurie de main-d'œuvre qui existe dans les grands centres industriels et qui a obligé les industriels de Francfort ou de Schweinfurt dont l'activité était en expansion, à réaliser leur développement dans des zones où existaient des disponibilités de main-d'œuvre.

De la même façon on peut se demander si la pénurie de locaux indus-

triels en Grande-Bretagne après la guerre n'a pas transformé l'offre d'usines pré-construites en facteur d'attrait décisif, à une période où les matériaux de construction étaient, par ailleurs, contingentés.

Une constatation assez importante qui se dégage de l'examen des expériences est celle que les industries qui se sont implantées ont été en général économiquement saines. Cette constatation devrait réduire les craintes de ceux qui considèrent les initiatives dans les zones de reconversion comme douteuses. En effet, on peut craindre que ce soient les entrepreneurs les moins avertis qui soient attirés par les facilités financières offertes dans les zones de reconversion. Mais, à l'expérience, on a pu remarquer que très souvent il s'agit de grandes entreprises qui décentralisent leurs activités ou d'entrepreneurs qui considèrent sérieusement en même temps les désavantages objectifs de la situation et les avantages offerts pour opérer la reconversion.

On retire l'impression assez réconfortante de l'examen de plusieurs cas concrets de reconversion que le coût d'une opération est relativement moindre que la perpétuation dans la région critique de la situation détériorée qui impose cette reconversion. Cela apparaît très clairement dans le cas de reconversion d'entreprises d'Etat ou largement subventionnées par l'Etat ; par exemple les chiffres qui ont été fournis pour Sontra ou Autun concernant les seules subventions aux entreprises défailtantes sont supérieurs aux primes accordées aux nouvelles activités qui s'y sont substituées. Il s'agit là évidemment de cas particuliers où l'Etat devait directement combler les déficits d'exploitation. Mais, il n'est pas exclu, si l'on établissait une comptabilité globale des coûts directs et indirects pour la collectivité du soutien à une zone critique, en faisant entrer en ligne de compte aussi bien la moindre rentabilité des infrastructures que les allocations de chômage versées et toutes les subventions directes ou indirectes, qu'on arrive à la conclusion que les crédits de démarrage pour l'implantation d'industries économiquement saines dans cette zone, ainsi que les investissements de modernisation et les équipements en services, sont nettement inférieurs aux coûts du soutien.

Une telle comptabilité permettrait peut-être de lever un certain nombre d'idées préconçues concernant le coût de la reconversion des régions charbonnières touchées par les fermetures de mines.

Dans les cas d'expériences examinés on peut remarquer une tendance générale à ne pas employer des solutions qui entraînent pour la collectivité (Etat ou région) des aides directes ou indirectes prolongées. Par exemple pour Sontra le Gouvernement fédéral a écarté toutes les mesures qui auraient comporté des subventions permanentes. Dans le cas d'Autun, également, les solutions de reconversion proposées qui comportaient le maintien d'aides permanentes ont été écartées.

En ce qui concerne la localisation de la zone à reconverter on a pu constater que les zones réellement défavorisées sont rares. Une localisation apparemment mauvaise, en effet, ne l'est que pour certaines industries et, très souvent, par un effet d'imagination de l'entrepreneur, on peut exploiter les avantages cachés de cette situation. D'autre part, l'effort des pouvoirs publics peut sensiblement améliorer la situation elle-même.

Dans l'action de reconversion l'étincelle initiale est donnée par l'initiative locale ; lorsque celle-ci trouve un écho favorable dans l'administration centrale et procède à des études sur les virtualités de développement industriel de la zone les entrepreneurs disposent déjà de certaines garanties. Au Borinage le problème qui se pose n'est pas seulement celui de la fermeture des charbonnages, mais celui du vieillissement de l'industrie tout entière d'une région qui, ayant vécu une période faste, a vu l'esprit d'initiative de ses cadres diminuer. La phase centrale de l'opération est constituée évidemment par l'octroi de facilités, financières et autres, de la part des pouvoirs publics, en donnant une large publicité à cet octroi. La phase finale de la reconversion est réalisée par l'implantation des nouvelles usines. Si cette implantation est rapide, les phénomènes de dégradation économique et sociale qui s'étaient dessinés avec la fermeture des anciennes exploitations sont bloqués et même renversés. En particulier à Sontra on a remarqué que pour le moral de la population dans les régions affectées par la fermeture de mines, il est très important de synchroniser, autant que les circonstances le permettent, l'implantation de nouvelles entreprises industrielles et la fermeture des mines. Si l'intervalle entre la fermeture des mines et l'implantation de nouvelles exploitations est trop considérable, les difficultés politiques peuvent surgir aisément. Par ailleurs, il convient d'attirer l'attention sur le problème suivant :

En période de conjoncture favorable, de nombreux habitants quittent leur région pour chercher ailleurs du travail et une source de revenus. Cela ne constitue pas nécessairement une catastrophe pour la région intéressée. Il peut y avoir des régions qui ne subiraient pas de graves préjudices même si une partie de la population émigrerait. En tout état de cause, il importe cependant d'observer de près l'ampleur et la cadence d'une telle tendance à l'émigration, car ce sont en règle générale les personnes actives qui émigrent les premières ; de ce fait la composition qualitative de la population peut subir une modification déterminante. Dans certaines circonstances, le fait qu'une partie importante de la population active et jeune ait quitté une région peut constituer un obstacle à l'implantation de nouvelles entreprises. L'expérience des cas examinés montre que non seulement le chômage est facilement résorbé mais également (par exemple, à Fourmies, à Autun, à Sontra) que l'implantation de nouvelles activités économiquement saines relance la vie économique et sociale des régions.

RAPPORT GÉNÉRAL

sur la conversion des mines de charbon
dans la C. E. C. A.

par

M. BYÉ

*Professeur à la Faculté de Droit
et des Sciences Economiques
de l'Université de Paris*

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
INTRODUCTION	97
1) Définition de la conversion d'emploi	97
2) Problèmes posés par la conversion d'emploi	99
3) Conversion d'emploi et Communautés européennes	101
4) Problèmes posés	103
I. — LA RÉGRESSION	103
1) Les problèmes charbonniers	103
2) La viabilité à long terme d'une extraction charbonnière	105
3) Le moyen terme et le coût de régression	106
4) Coût privé et coût social de régression	109
II. — MODALITÉS ET COUT DE LA CONVERSION SUR LE LIEU D'EMPLOI ..	110
1) Typologie des conversions	112
2) La composition de la population par âge et par sexe	113
3) Critères du succès de la conversion sur le lieu d'emploi	115
4) Avantages propres à une zone de localisation	116
5) La conversion par « revitalisation » des ressources minières	116
6) Les nouvelles industries dans les « petits bassins »	118
7) Les industries dans les « grands bassins »	120
8) La conversion par « revitalisation » des complexes industriels des « grands bassins »	121
9) Révision de la structure géographique des « grands bassins » : les pôles de développement »	123
10) L'infrastructure et les services	125
III. — MODALITÉS ET COUT DE LA CONVERSION HORS DU LIEU D'EMPLOI ..	125
1) Mobilité géographique de la main-d'œuvre à l'intérieur d'une même profession	126
2) Optimum de délocalisation géographique	127
IV. — L'INDUSTRIE PROGRESSIVE (OBSERVATIONS SUR LES MOYENS D'INCITATION)	128
1) L'orientation et la formation professionnelles	129
2) Les modalités d'établissement et d'application des plans et des programmes	132
3) Le rôle des Communautés européennes	134
V. — CONCLUSIONS	135

Introduction

L'auteur de ce rapport doit donner son opinion sur les enseignements fournis par les expériences de conversion industrielle.

Les leçons à retenir doivent être appliquées à la solution d'un problème déterminé : celui que pose aux Communautés européennes la réduction actuelle et éventuelle de l'emploi dans les mines de charbon.

Une discussion des causes ou de l'importance de cette réduction serait étrangère à cette étude. Une évaluation chiffrée de ses conséquences lui serait également étrangère. Il s'agit seulement de poser quelques principes et d'indiquer dans quels sens des recherches devraient être poursuivies.

Par contre, aucune des questions essentiellement liées aux phénomènes de conversion, tels qu'ils se présentent actuellement et éventuellement, dans les mines de charbon de la Communauté des Six ne peut être, *a priori*, réputée hors sujet.

La documentation utilisée est principalement celle obtenue par la sous-commission « Expériences » dans son enquête.

1) Définition de la conversion d'emploi

Convertir, au sens économique, c'est généralement *transférer un ensemble de forces productives d'une activité à une ou plusieurs activités.*

La nécessité de la conversion n'apparaît pas au cours de variations conjoncturelles. La difficulté n'en apparaît pas s'il y a évolution lente : non seulement les mines de charbon mais les transports ferroviaires ou l'agriculture ont depuis longtemps connu une réduction progressive de la main-d'œuvre employée.

Les problèmes de conversion se posent en cas de *mutation structurelle brusque.*

La conversion se définissant relativement à *un ensemble*, la nature des problèmes posés varie selon l'ensemble considéré. Il y a autant de problèmes que de « centres d'intérêt » susceptibles d'être affectés par une conversion. On parlera de conversion d'une firme, d'une industrie, de l'économie d'un lieu géographique, d'une nation, d'une région...

La conversion qui nous intéresse ici directement est la « conversion d'emploi », c'est-à-dire le *transfert susceptible d'être opéré à la suite d'une mutation structurelle brusque de forces productives dont l'emploi est, directe-*

ment ou indirectement, affecté de régression vers des industries dans lesquelles l'emploi est en progression.

On remarquera :

a) Que la *mutation structurelle brusque* peut avoir plusieurs causes et principalement deux : une modification technique de l'exploitation (mécanisation, automation), une réduction de la demande. Les deux effets se cumulent au détriment des mineurs européens.

La conviction s'est en effet imposée à beaucoup (experts et gouvernants) que la production charbonnière européenne devait s'adapter, dans l'avenir « long », à un niveau de prix incompatible avec ses coûts marginaux actuels. La baisse des frets internationaux et des prix des charbons importés, celle du fuel et du gaz devraient être considérées comme tendances de longue durée.

De telles anticipations entraînent à la fois l'abandon de certaines exploitations et la rationalisation des autres : deux réactions qui se traduisent de façon convergente par une certaine régression de l'emploi.

b) Les *forces productives* considérées sont le travail et le capital. Mais, dans le cas particulier des mines, l'outillage abandonné se voit ouvrir peu d'emplois de substitution. On pourra donc traiter surtout de l'emploi de la main-d'œuvre.

c) L'emploi à considérer est l'emploi *directement ou indirectement* affecté de régression structurelle.

C'est donc l'emploi supprimé dans les mines. Mais c'est aussi celui dont la suppression est induite ou entraînée par le fait nouveau survenu dans les mines. Une partie du *sous-emploi second* n'est pratiquement pas identifiable : c'est celui qui est diffusé dans l'ensemble de la nation ou au dehors. Au reste, des phénomènes de compensation peuvent jouer, la demande additionnelle d'outillage par les mines qui s'équipent pouvant susciter de son côté un emploi additionnel diffus.

Par contre, le sous-emploi second est d'autant plus identifiable et sensible qu'il y a liaison plus étroite entre les mineurs et une consommation entre les mines et leurs fournisseurs ou leurs clients. C'est pourquoi, habituellement, l'effet second est surtout sensible sur les lieux ou dans la région et qu'il l'est en fonction de l'importance relative de la mine ou des mineurs dans l'économie régionale et locale.

La crise structurelle d'une industrie a donc généralement des effets locaux et régionaux particulièrement sensibles. On peut donc être tenté de confondre les problèmes qu'elle soulève avec ceux que pose le développement régional.

Il y a, en effet, des relations entre les deux problèmes : d'abord parce que les solutions qui leur sont données dans un même pays ne doivent pas

être contradictoires ; ensuite parce que la conversion d'emploi réalisée sur le lieu ou dans la région, quand elle est économiquement possible, est souvent socialement préférable à toute autre solution.

Cependant, le *développement d'une région* peut être souhaité pour des raisons très variées. Une zone déprimée n'est pas toujours le lieu optimum des efforts à faire, du point de vue de l'aménagement du territoire.

Inversement, une conversion d'emploi peut toujours être conçue comme postulant le *déplacement des travailleurs* sous-employés.

Les traités de Paris et de Rome permettent aux « Communautés européennes » d'agir aussi bien en faveur de l'une des solutions que de l'autre.

Chacune des deux solutions présente des avantages et des inconvénients susceptibles d'être comparés en chaque cas particulier. La comparaison doit toujours être faite en termes de coûts (coûts à la charge des firmes ou coûts à la charge de la société). Elle peut aussi faire entrer en ligne des considérations multiples (humaines, politiques...) susceptibles de justifier le choix d'un parti économiquement coûteux.

On ne saurait, en tous cas, poser — *a priori* — que la *conversion* d'emploi doit partout et toujours avoir lieu sur place plutôt que hors place ; que l'usine doit nécessairement aller au travailleur plutôt que le travailleur à l'usine.

Il conviendra de définir des principes de choix.

2) *Problèmes posés par la conversion d'emploi*

La conversion d'emploi est *régression plus progression*. Dans la mesure où la régression d'emploi correspond à la régression de la demande et de la production d'un produit, tandis que la progression d'emploi répond aux progressions symétriques d'autres produits, ce qui correspond sensiblement aux conditions de la « conversion charbonnière présente », notre sujet s'insère dans la problématique de la dynamique économique à long terme. Il doit s'inspirer des méthodes employées dans les études portant sur le développement et la régression.

Mais une étude de conversion ne peut porter uniquement sur les conditions de la création d'emplois de remplacement en tenant les disparitions préalables d'emploi comme données. Agir ainsi serait s'interdire toute décision rationnelle. Or, quelles que puissent être les solutions pratiques finalement adoptées, nous avons à définir les règles de solutions rationnelles.

Certes, si l'on estimait devoir s'en remettre aux mécanismes de marché, si la structure de l'industrie régressive (le charbon) et celle des industries de remplacement étaient concurrentielles, l'assainissement s'effectuerait de lui-même et le réemploi interviendrait automatiquement.

Mais aucune de ces conditions n'est remplie. Les unités de production charbonnière ne sont pas petites, nombreuses et indépendantes. Elles sont, en certains pays, liées en un ensemble appliquant un système de péréquation.

S'il y a chômage structurel dans une profession ou une région, la puissance publique estime devoir soit subvenir aux besoins minima des chômeurs, soit financer leur déplacement, soit aider financièrement à l'installation de nouvelles entreprises ou protéger de quelque manière cette installation.

Il importe peu, d'ailleurs, que l'intervention de la puissance publique se traduise par une aide financière ou par un avantage quelconque fait à une firme, une industrie ou une région, cet avantage étant, en définitive, payé par la société dans son ensemble.

Il importe peu aussi de savoir si ce comportement est justifié. Il suffit qu'il soit effectif.

Il importe seulement de constater que la puissance publique, décidée à agir en cas de régression d'une activité importante, prendra en compte non le *seul coût de production considéré par la firme* ; mais le *coût social*, c'est-à-dire par exemple un coût qui inclut les frais d'adaptation professionnelle puisque ces frais lui incomberont.

Elle aura donc, *a priori*, le choix en cas de régression de l'emploi dans l'industrie A, les industries B et C pouvant être progressives, entre les solutions d'intervention suivantes :

- a) Couvrir le déficit de A ou protéger A ;
- b) Financer le sous-emploi des travailleurs de A et, éventuellement, des industries A', A'' dont la régression est induite par la régression de A.
- c) Financer le déplacement des travailleurs de A vers les industries B et C si ces industries existent, mais que la mobilité des travailleurs de A ne soit pas suffisante.
- d) Financer l'implantation de B et C à proximité des travailleurs de A, si c'est là la condition de leur mobilité.

D'un point de vue strictement économique, le choix à effectuer sera, à long terme, celui qui donnera à la main-d'œuvre la plus grande productivité pendant la durée de sa vie active (la production étant comptabilisée en valeur actualisée).

De ce point de vue, les solutions (c) et (d) mériteraient seules d'être retenues, si toutefois il n'y a pas eu d'erreur d'anticipation sur l'avenir de l'industrie A.

Mais il est possible qu'à moyen terme (durée de la période de transition), les solutions (a) ou (b) soient jugées plus économiques si, par exemple,

une attente était nécessaire à la formation des travailleurs ou à l'implantation de nouvelles industries.

On ne voit pas pourquoi, une fois admis le principe d'une charge de conversion susceptible d'être assumée par la société, ces solutions seraient *a priori* repoussées.

S'il doit y avoir politique de conversion, on ne peut donc refuser de lier le choix fait en faveur des solutions de substitution au choix fait à l'égard des activités en déclin.

3) *Conversion d'emploi et Communautés européennes*

Ce qui est vrai pour chaque Etat l'est davantage encore pour les Communautés européennes.

La structure particulière de la production de charbon qui explique le recours « temporaire » aux péréquations est reconnue par l'article 62 du Traité de Paris.

Quant aux règles fondamentales de la conversion et à leurs liaisons, elles ne sauraient être mieux énoncées que par l'article 2 du même traité : *La Communauté doit réaliser l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé tout en sauvegardant la continuité de l'emploi et en évitant de provoquer, dans les économies des Etats membres des troubles fondamentaux et persistants.*

On lit enfin dans le rapport présenté par M. A. Bertrand, au nom de la commission des affaires sociales à l'Assemblée parlementaire européenne (27 juin 1960, doc. 43, n° 32) : *Si des programmes d'assainissement, dans l'état actuel des choses, vont toujours de pair avec la fermeture de sièges, ils doivent nécessairement s'accompagner de projets de réadaptation en faveur des travailleurs et de plans de création de nouvelles entreprises.* Il doit donc y avoir liaison entre les deux séries de mesures.

Au reste, l'absence de liaison entre les initiatives de chacun des Six en matière de conversion, la conversion étant prise au sens complet du terme politique de régression inclus, placerait le marché commun dans une position difficile.

C'est ce qu'il convient maintenant de démontrer en dépassant le simple argument d'autorité et la pure référence aux textes :

a) *Toute « politique » de conversion est, par définition, fondée sur une décision « hors marché » qui modifie les conditions du marché.* Elle consiste à anticiper certaines évolutions (le prix du fuel), à en prévoir les conséquences sur certaines industries (les mines de charbon), à organiser l'adaptation de ces industries sans attendre le jeu de « mécanismes automatiques », à

susciter l'apparition, le déplacement ou l'extension d'autres industries sans attendre qu'ils s'opèrent spontanément donc à prendre de « grandes » décisions.

b) *Chacun des Six Etats associés* dans les Communautés européennes serait naturellement en droit, à l'heure actuelle, de concevoir et d'appliquer, de façon entièrement autonome, sa propre politique de conversion.

Cependant, chacun paraît avoir intérêt à appliquer aussi tôt que possible dans ce domaine les principes d'harmonisation établis par le Traité de Rome.

En effet, toute décision « hors marché » prise par un Etat national modifie les conditions du marché : non seulement celles des marchés nationaux, mais celles du « marché commun ».

c) *Une politique de conversion suppose*, en effet, d'abord des prévisions. Ces prévisions sont aléatoires. Une expérience récente démontre sur quelles incertitudes reposent les prévisions relatives à l'abondance ou à la pénurie de charbon. Or, si des prévisions erronées sont, de toute manière, fâcheuses, des prévisions divergentes dans chacun des Six Etats le sont aussi en elles-mêmes. Elles conduiraient à maintenir en fonction en A des mines inférieures à celles que B fermerait et prolongeraient ainsi indéfiniment des conditions anormales de concurrence.

d) *En outre, toute politique de conversion suppose des décisions*. Aussi longtemps que les Etats disposent de moyens autonomes d'action sur certains prix, ils en peuvent user. Ils peuvent dès lors, dans l'hypothèse d'une menace du fuel à l'égard du charbon, être tentés d'agir par imposition du fuel. Cette solution adoptée de façon autonome par un Etat, mais rejetée par les autres Etats de la Communauté, aurait deux conséquences : elle instaurerait immédiatement une distorsion sur le marché du charbon ; elle préparerait à terme — lorsque s'établira la liberté complète dans le « marché commun » — une distorsion tant sur le marché du fuel que sur le marché de tous les produits dont l'élaboration suppose l'usage d'une source d'énergie.

e) *Enfin, les mesures autonomes qui seraient prises par un Etat pour stimuler l'établissement d'une production nouvelle peuvent créer de nouvelles distorsions* si des productions semblables sont, par les divers pays membres des Communautés européennes, diversement encouragées.

f) *Il suit, en conséquence, qu'une « harmonisation » des politiques de conversion serait indispensable* si des distorsions doivent être évitées. Cette « harmonisation » devrait être liée à la politique commune recherchée en matière énergétique. Elle devrait forcément intéresser les diverses Communautés européennes puisque, si l'une des industries considérées,

celle du charbon, relève d'une Communauté — la C.E.C.A. — les productions concurrentes et les productions substitués relèvent des deux autres Communautés — C.E.E. et EURATOM. Si des questions de prévision, de programmes, de financement sont posées, elles devraient être résolues conjointement.

4) *Problèmes posés*

Toute conversion résulte d'une confrontation entre régression et progression. Elle suppose certains calculs et appelle certains moyens.

On examinera donc les quatre problèmes suivants :

I. — *L'industrie « régressive »* : importance, lieu et rythme de régression.

II. — *Modalités et coût de la conversion* sur le lieu d'emploi ;

III. — *Modalités et coût de la conversion* hors du lieu d'emploi.

IV. — *L'industrie « progressive »* : moyens d'incitation et de financement de la conversion.

Les réponses à donner à ces diverses questions sont liées. Elles supposent des décisions cohérentes tant à l'échelle nationale qu'à celle de la Communauté.

La dernière question ne concerne que partiellement ce rapport. Elle est traitée beaucoup plus complètement dans le rapport de M. di Nardi. Cependant, à bien des égards certains principes de réponse sont liés à ceux qui auront été exposés dans ce rapport. Il est donc impossible de la laisser de côté.

I. — **La régression**

1) *Les problèmes charbonniers*

Le prix du charbon en Europe occidentale est aujourd'hui déterminé en fonction du coût moyen de son extraction dans des ensembles plus ou moins larges.

Les prévisions le concernant dépendent de prévisions concernant le prix du fuel et aussi de prévisions concernant la croissance économique des Six, la relation entre production industrielle et consommation de l'énergie, la pratique des grandes firmes et la politique des Etats.

Un certain nombre de faits doivent être reconnus :

a) *Le caractère aléatoire de toute prévision* et la prudence particulière

qu'imposent ici les leçons de l'expérience. On ne saurait avancer avec un degré de probabilité suffisant que la consommation totale de charbon « européen » chez les Six tendra à décroître.

Par contre, compte tenu de données certaines sur les réserves mondiales de pétrole on peut avancer qu'à moins que ne soit systématiquement tolérée ou voulue par les gouvernements une gestion « avare » de ces réserves le prix des produits pétroliers doit tendre à baisser et que, dès lors, certaines exploitations charbonnières sont déjà ou deviendront prochainement non rentables.

Toute action étant forcément hasardeuse, la sagesse oblige à préparer certaines conversions puisque la production dans des conditions économiques est un postulat des traités de Paris et de Rome.

Un doute, en présence duquel, d'ailleurs, les Six auraient avantage à prendre un parti commun, subsiste seulement sur l'ampleur à donner à l'opération de conversion.

b) Si les fermetures sont justifiées par la disparité des conditions d'exploitation de gisements divers ; il est inévitable de prévoir que les divers pays, membres de la C.E.C.A., auront à supporter sur leurs productions charbonnières des sacrifices inégaux.

Leur intérêt commun à long terme est la fermeture des exploitations les moins productives et l'établissement sur le Marché Commun d'un niveau égal et assez élevé des productivités marginales.

Tel est l'avantage de chacune des productions houillères, des industries utilisatrices, de l'ensemble des économies nationales et de la Communauté dans ses rapports avec le reste du monde.

c) Il est possible, comme on le montrera en analysant la notion de « coût de régression » de prolonger dans des conditions économiques, au cours d'une période transitoire, les extractions destinées à être abandonnées.

Mais une gestion de ce type peut déterminer des distorsions qu'il est indispensable de prévoir et, si l'on peut dire, d'ordonner sur le Marché commun.

d) Toute mesure fractionnelle implique un coût social qu'il faut considérer en même temps que l'on calcule le coût particulier incombant à la firme.

e) Nous examinerons donc les problèmes posés par la régression en distinguant :

— l'objectif à long terme c'est-à-dire les conditions déterminant la décision de maintenir ou d'abandonner une certaine extraction ;

— la pratique du moyen terme c'est-à-dire l'application de conditions de régression entre le moment de la décision et le moment de l'abandon définitif d'une certaine extraction ;

— la notion de coût social par opposition au coût particulier incombant à l'entreprise exploitante.

2) *La viabilité à long terme d'une extraction charbonnière*

Une politique communautaire soucieuse d'être cohérente et d'éviter que ne s'imposent dans l'avenir une longue série de crises, de distorsions, de sous-concurrences, de fermetures et de chômages subis et non préparés devrait tenter, dans certaines limites de probabilité admises en commun, de prévoir les extractions destinées à disparaître.

Il faut poser qu'une extraction ne saurait être maintenue à terme si le coût de son maintien dépassait la recette qu'elle permet d'attendre.

En d'autres mots, il faut qu'à terme au moins le coût marginal, incluant les dépenses de maintien de l'exploitation, soit égal au prix de marché.

Toute autre extraction devrait être abandonnée à terme.

Dans l'état actuel des textes et des choses, il ne saurait incomber aux autorités communautaires d'ordonner l'abandon d'une exploitation nommément désignée. Une telle initiative relève des gouvernements.

Par contre il est possible, — et il semble souhaitable — que les pays de la Communauté s'informent mutuellement en vue de fonder leurs décisions propres sur des prévisions et des règles communes.

Les principaux sujets à l'égard desquels une attitude commune serait utile en vue de rendre possible des décisions à long terme cohérentes sont :

a) *La prévision du prix de vente du charbon en Six pays* dont les politiques commerciales doivent tendre à se rapprocher. Les éléments énumérés ci-dessus et notamment le prix du fuel doivent donner lieu à des confrontations. Ceci implique une coordination des politiques énergétiques. Une politique de conversion ne pourrait être utilement poursuivie qu'en liaison étroite avec cette politique de coordination.

b) *Un accord sur la décomposition comptable des ensembles miniers.* L'exploitation minière est, en effet, menée selon les pays ou les régions sous la responsabilité d'unités d'ampleur très inégale. Petites entreprises privées, grandes sociétés minières, ensembles industriels intégrés, houillères de bassin et Charbonnages de France, sièges... Il convient, pour apprécier l'opportunité de maintenir ou de cesser une exploitation, de considérer la plus petite des unités susceptible d'être techniquement, selon le cas, maintenue ou abandonnée, c'est-à-dire l'unité marginale.

En conséquence, certains bassins apparaîtront comme entièrement marginaux, tandis qu'en d'autres les exploitations marginales seront peu importantes. Certains bassins pourraient même, en cas de régression générale, accroître leur extraction au prix d'un effort de productivité et limiter le sous-emploi structurel imposé à leur main-d'œuvre.

c) *La prévision du prix de revient de l'unité marginale.* Cette prévision suppose d'abord une décomposition correcte et homogène — de pays à pays — des frais incombant ou non à l'unité marginale (cette décomposition est toujours susceptible d'être débattue). Il convient en outre d'apprécier, de façon homogène de pays à pays, l'opportunité et l'utilité économique de nouveaux investissements dans l'unité marginale : ce qui appelle référence à la politique générale de l'énergie.

Il faut examiner — dans le même contexte — s'il est ou non opportun de valoriser telle production locale en lui créant un débouché local (centrale électrique).

Il faut enfin faire entrer en ligne, de façon homogène de pays à pays, toutes les causes capables de modifier, dans l'avenir, le prix de revient (tendance des salaires).

Parmi les éléments d'appréciation doit s'inscrire le caractère pratiquement irréversible de l'abandon d'une extraction : ni la main-d'œuvre ne se retrouve aisément, ni les travaux abandonnés ne se reprennent.

3) *Le moyen terme et le coût de régression*

Nous nommons « *moyen terme* » la durée pendant laquelle une exploitation destinée à être fermée en vertu des considérations ci-dessus (2^o) peut fonctionner dans des conditions transitoires particulières caractérisées par la prise en considération du « *coût de régression* ».

La notion de coût de régression est une notion faussement claire sur laquelle il est particulièrement important que s'entendent les partenaires d'un « *marché commun* ».

a) *La notion de « coût marginal de régression » est apparemment claire.*

Elle couvre les dépenses impliquées par l'exploitation d'un ouvrage dont l'abandon est décidé.

Elle couvre donc, en principe, les coûts variables tels que les salaires des mineurs occupés à l'extraction : si elle ne les couvrirait pas, l'exploitation, même en régression, ne serait pas rentable.

Elle ne couvre pas, en principe, les frais fixes c'est-à-dire, d'une part, ceux qui correspondraient à des travaux nécessaires au maintien de l'exploitation (grands travaux), d'autre part, ceux qui correspondent à la charge de dettes anciennes, charge qui devra être supportée, de toutes façons, soit par l'entreprise si elle cesse de produire soit par son successeur juridique.

b) *En conséquence, le « coût marginal de régression » est plus faible que le « coût de maintien » ou le « coût de progression ».*

Son application, pendant une période transitoire, à une exploitation destinée à disparaître entraîne notamment les conséquences suivantes :

— *L'entreprise déficitaire en conditions normales* peut retrouver une position concurrentielle forte, en conditions de régression, si elle choisit d'abaisser son prix de vente dans la mesure de son coût marginal de régression. En somme l'entreprise déficitaire pratique un « prix de braderie » qui peut lui permettre d'étendre sa clientèle. Par là même elle est un élément de désordre sur le marché des produits : son action est, à certains égards, analogues au « dumping ». Des désordres de ce genre ont été décelés notamment par le Huitième Rapport de la Haute Autorité de la C.E.C.A. après la mise en conditions de régression de certaines mines.

— *Si l'entreprise, déficitaire en conditions normales, choisit, en conditions de régression, d'aligner son prix de vente sur le prix pratiqué par les entreprises « normales », elle obtient un bénéfice de régression qui peut être affecté à certains travaux d'entretien ou même de modernisation. Elle prolonge ainsi sa position de régression et peut même améliorer sa productivité.*

Mais, étant donné le caractère anormal de son gain, elle prolonge les distorsions qu'elle suscite.

Ainsi de toute manière la pratique du « coût de régression » et les choix qu'elle comporte introduisent sur le marché une série d'anomalies qui peuvent aggraver les difficultés à l'occasion desquelles elle avait été établie.

c) *Or la notion de « coût marginal de régression » figure parmi les concepts « faussement clairs ». Appliqués à des exploitations ou à des pays divers elle ne fournit pas de réponses homogènes.*

A cela, plusieurs raisons :

— *De pays à pays, les régimes juridiques diffèrent. Dès lors, certains frais qui seront ici frais d'exploitation seront ailleurs frais fixes (donc exclus du coût de régression) ou frais à la charge de la collectivité nationale. Il en est ainsi notamment des « charges sociales » et, en particulier, des retraites ouvrières.*

— *En outre et surtout, beaucoup de données changent selon la dimension de l'entreprise ayant la charge de l'exploitation en régression.*

Opposons la petite entreprise qui s'oriente vers l'abandon total de son exploitation à la grande entreprise du type de « Charbonnages de France » dont l'extraction « régressive » ne représente qu'une petite part de l'extraction totale.

A certains égards, la petite entreprise est désavantagée en régression. Une partie de ses frais fixes (frais de direction, frais commerciaux...) doivent être inscrits dans le coût marginal de régression puisqu'ils sont destinés à disparaître si la production marginale est abandonnée. Il en

est différemment de la grande entreprise qui, ayant à supporter ces frais de toute manière pour la exclusion du coût de régression.

A d'autres égards, par contre, la grande entreprise est désavantagée et il semble que les causes de désavantage l'emportent, le plus souvent, sur les causes d'avantage :

— d'abord, *la grande entreprise n'a pas le choix* entre vente à un « prix de braderie » et vente à un « prix normal » comportant « bénéfice de régression ». La deuxième solution s'impose à elle si elle n'entend pas se faire concurrence à elle-même.

— Ensuite et surtout, *beaucoup de frais fixes* dont le coût de régression de la petite entreprise se trouve allégé restent inévitablement à la charge de la grande entreprise. Il en est ainsi des charges d'emprunt (et aussi, selon les régimes, des charges de retraites ouvrières). Supposons que les charges d'emprunt puissent être affectées à l'exploitation en régression : une entreprise qui ne disposerait que de cette exploitation ayant à les supporter de toute manière (qu'elle ferme immédiatement ou non) pourrait les exclure du coût de régression ; une entreprise plus large juridiquement responsable de ses emprunts de façon indivisible pourrait, à la rigueur, les exclure aussi du coût de régression de son exploitation « faible » mais pour en charger son exploitation « forte ». Sa situation concurrentielle n'en serait donc pas améliorée.

d) *En conséquence, la considération des « coûts de régression » appelle les conséquences ci-après.*

— *le maintien en activité* provisoire d'une exploitation destinée à être abandonnée est économiquement possible si le coût de régression est inférieur au prix de marché ;

— *la durée possible de la régression* dépend, d'une part, de données techniques, d'autre part, de l'importance du « bénéfice de régression » et des possibilités qu'il ouvre d'assurer certains frais d'entretien ou même de modernisation. La limite de ces frais correspondra à l'écart entre coût de régression et prix de vente ;

— *les conversions d'emploi* seront facilitées par le maintien — aussi durables que possible — d'activités en régression. Une organisation de la conversion devra donc s'appliquer à la régression ;

— *la juxtaposition de productions* « normales » et de productions en « régression » déterminant sur un marché des distorsions susceptibles de prolonger et d'aggraver les déséquilibres. Une politique d'ensemble doit donc être définie à l'égard des activités en régression ;

— *les conditions d'établissement du coût de régression* diffèrent de forme à forme, de lieu à lieu, de régime à régime. Une « politique de régression »

liée à une « politique de conversion » doit donc pour être cohérente et efficace couvrir l'ensemble du « Marché commun ».

Si la Haute Autorité de la C.E.C.A. entend éviter certaines des conséquences de la pratique du coût de régression, conséquences qu'elle a signalées dans son huitième rapport, elle doit promouvoir au moins la recherche de critères communs d'établissement du coût et du prix de régression.

4) *Coût privé et coût social de régression*

Nous n'avons envisagé jusqu'ici que le coût de régression tel que le calcule la forme.

Si la société estime devoir éviter les conséquences de brusques suppressions d'emploi et organiser des conversions elle ne peut se contenter de références aux *coûts privés*.

Elle doit comparer ce qu'il en coûte à la société de maintenir provisoirement en activité une exploitation destinée à être abandonnée à ce qu'il en coûte à la société de l'abandonner tout de suite.

Deux considérations doivent intervenir :

a) *Les activités maintenues pendant la période de régression* ne sont pas seulement celle de la mine mais toutes celles qui sont « induites » par la mine (industries complémentaires, services publics, établissements commerciaux...). Sans doute le maintien provisoire d'une activité minière ne résout pas définitivement le problème que posent ces activités ; mais il en peut faciliter la solution.

b) *Quelle que doive être en définitive la « conversion d'emploi »* ouverte aux mineurs, cette « conversion » ne pourra être immédiatement effectuée. Elle ne pourra non plus bénéficier strictement à tous les mineurs non plus qu'à toutes les activités induites.

Prolonger l'exploitation minière en régime de régression signifie en conséquence :

— d'une part, *employer pendant quelque temps une main-d'œuvre* qui, à défaut, serait inemployée et, notamment, étaler dans le temps, les mises à la retraite ;

— d'autre part, *substituer, pour une main-d'œuvre* qui serait mise provisoirement en chômage, des paiements de salaire à des paiements d'indemnités de chômage.

Pour ces raisons, du point de vue social, il pourrait y avoir avantage à maintenir une exploitation minière, en régime de régression, pendant une période transitoire, même si le « coût de régression » s'avérait, dans cer-

taines limites, supérieur au prix de vente. Il conviendrait toutefois alors pour permettre un calcul économique normal, que le « déficit de régression » soit supporté sous forme de subventions accordées par la Puissance publique.

Un certain nombre de données psychologiques et sociales méritent, toutefois en considération : la réadaptation de la main-d'œuvre à de nouveaux emplois pourra-t-elle être utilement poursuivie tandis que cette main-d'œuvre poursuivra son travail dans les houillères ou bien une rééducation à plein temps serait-elle préférable ? Sera-t-il pratiquement possible après avoir maintenu une exploitation en régression de la fermer ? La préparation de conversions définitives sera-t-elle pratiquement effectuée sous un régime d'activité provisoire ?

En tout cas, des mesures de maintien systématique d'activités en régression, surtout si l'on devait faire entrer en ligne la notion de coût social de régression ne seraient viables sur un Marché Commun et ne seraient même compatibles avec les traités que si, sous quelque forme que ce soit, un accord intervenait entre les Etats membres.

II. — Modalités et coût de la conversion sur le lieu d'emploi

Par « conversion sur le lieu d'emploi », il faut entendre l'ouverture d'emplois aux travailleurs atteints par la régression en un lieu tel qu'ils ne se trouvent pas contraints à modifier leur résidence.

On peut poser en principe :

— qu'une telle solution ne peut-être recherchée « à tout prix ». Ses avantages économiques et sociaux doivent être comparés aux avantages économiques et sociaux du déplacement de la main-d'œuvre ;

— mais qu'elle doit être considérée en premier lieu ; des chances sérieuses existant que ses avantages l'emportent sur ceux de toute autre solution : elle est la moins pénible, la plus capable d'utiliser au mieux l'infrastructure et de diffuser ses effets sur l'ensemble indirectement touché par la régression.

En outre, mais non nécessairement, elle peut servir une politique d'économie régionale, ou de déconcentration, ou d'aménagement du territoire.

La nouvelle implantation peut se faire dans l'agglomération même frappée par la dégression. Il en est généralement ainsi dans les conversions autres que celles de charbonnage : ainsi à Bruges, à Fourmies-Avesnes, à Autun et dans certaines conversions charbonnières, comme celles du Pays de Galles dont les nouvelles usines se sont établies près des anciennes mines jusque dans les vallées les plus reculées.

En faveur de cette localisation on peut faire valoir l'avantage que présente l'utilisation des bâtiments industriels existants (avantage déterminant à Fourmies), celle de l'infrastructure (zone portuaire de Bruges), la répugnance de la main-d'œuvre à se déplacer même à proximité (opposition des ouvriers d'Autun à un emploi au Creusot dont les traditions industrielles sont différentes) et aussi le coût que représentent pour les salariés, les entreprises, la collectivité et l'état des mouvements journaliers et l'intensification des transports.

Dans plusieurs expériences minières, par contre, *un certain déplacement paraît être la condition du succès de la « conversion »*. C'est que les terrains, dans les anciennes agglomérations sont occupés et chers, qu'il n'y a pas d'anciens bâtiments utilisables (ce qui est généralement le cas pour les mines), que le site est déplaisant et que l'ensemble industriel et urbain est périmé, qu'il est mal placé à l'égard des communications et incapable de recevoir une production diversifiée.

Ainsi la zone de développement du Borinage est plus large que la zone de dépression peu attirante pour les industries neuves, Decazeville se convertira probablement hors de l'agglomération actuelle. Sontra a établi son nouveau centre à 20 kilomètres de l'ancienne mine.

Le traitement rationnel d'une conversion exige que soient mises en évidence les liaisons entre l'industrie en régression d'emploi et les autres unités productives.

Il convient donc d'abord de tenter d'établir, pour la zone d'implantation de l'activité en régression un tableau d'échanges intersectoriels, d'un type correspondant à celui des tableaux économiques régionaux préparés pour certaines régions anglaises, la Lorraine, la Sicile. Si un tel tableau (dit aussi d'*input output*) ne pouvait être établi, il conviendrait, du moins, de réunir les informations donnant les résultats les plus approchés.

Le tableau interindustriel doit être complété :

a) par des *enquêtes sur les habitudes de consommation* de la main-d'œuvre ;

b) par une *étude des industries* liées à la mine en régression soit en amont soit en aval. Le volume des échanges interindustriels n'est pas forcément révélateur des incidences d'une régression. *Des seuils* peuvent exister en dessous desquels une industrie fournisseuse ou cliente disparaîtra plutôt que de réduire son activité. Il conviendra de savoir si les industries utilisant le charbon sont disposées à recourir à une autre source d'énergie.

1) Typologie des conversions

Les expériences en cours mettent en évidence la diversité des structures des zones à convertir.

Il faut notamment distinguer en ce qui concerne les mines de charbon :

a) *les petits bassins isolés en milieu rural*, toute autre industrie étant absente tels certains bassins du Centre Midi français (Champagnac, Graissesac...). Une situation analogue se retrouverait à Sontra (R. F. allemande), à Emmen (Pays-Bas) et à Sulcis (Sardaigne). En sus du chômage minier, il n'y a ici à compter que sur quelques sous-emplois tertiaires ;

b) *les bassins ayant donné lieu à l'établissement d'une industrie métallurgique* dont la régression est directement liée à celle de la mine. Tel a été généralement le cas des premières zones déprimées britanniques. Ainsi, au Pays de Galles, en 1925-1930, 70 à 80% de la population active travaillaient dans les mines et la sidérurgie ;

c) *les bassins pourvus d'une industrie assez diversifiée mais de faible productivité*, donc susceptible d'aggraver plutôt que de réduire le chômage minier. Une exploitation peu productive, peu attirante pour la main-d'œuvre masculine et rémunérant médiocrement laisse subsister autour d'elle des industries qui, trouvant des salariés masculins et féminins moyennant de faibles rémunérations et ne trouvant que des débouchés locaux limités se maintient dans des conditions techniques dépassées.

S'il en est ainsi, les autres industries, alors même que le tableau intersectoriel ne révélera pas leurs liaisons avec la mine, aggraveront la crise au lieu de contribuer à la guérir. Destinées à disparaître ou ne pouvant survivre que moyennant une mécanisation accrue elles contribueront à la formation du sous-emploi.

L'exemple le plus caractéristique est celui du Borinage dont beaucoup d'industries ont l'âge des mines : la verrerie, la chaussure, les fabrications en terre réfractaire... ont « libéré » de la main-d'œuvre comme l'ont fait les mines. Or *la modernisation des industries « latérales » loin de devoir être découragée doit être encouragée.*

Le « cas » du Borinage n'est pas isolé. Il est semblable à celui des bassins miniers du Nord de l'Angleterre et, en France, à celui du bassin de Saint-Etienne.

d) *Enfin certains bassins sont le siège d'ensembles industriels diversifiés, très productifs et en expansion.* Ces ensembles forment des blocs complémentaires suffisamment efficaces pour attirer les nouvelles sources d'énergie sans souffrir trop de s'en trouver plus éloignés qu'ils ne le sont de leur source d'énergie traditionnelle.

La Ruhr qui fournit le plus bel exemple de cette situation favorable se trouve, en outre, disposer de houillères capables de résister à la crise actuelle et d'améliorer leur productivité. Dans ces conditions, il n'y a pas de régression localement transmise par une réduction de la production. Le sous-emploi est facilement résorbé. La main-d'œuvre minière tendrait même à devenir insuffisante.

2) La composition de la population par âge et par sexe

La composition de la population doit être examinée.

La composition par âge de la population en régression d'emploi importe beaucoup au succès de la conversion. Une population minière de composition âgée apporte un argument économique à un prolongement de la phase de régression : le coût social de la conversion peut être beaucoup diminué par un étalement des réductions d'emploi qui correspondraient à des mises à la retraite.

Le cas des groupes d'âge les plus élevés mais inférieurs, au moment du licenciement, à l'âge de la retraite devra être spécialement examiné par la Haute Autorité, l'âge de la retraite différant de pays à pays.

Il n'est évidemment ni souhaitable, ni possible d'assumer des frais de formation professionnelle pour un ancien mineur trop âgé. Son déplacement est par ailleurs difficile. Des mises à la retraite par anticipation sont donc probablement inévitables, comme on l'a constaté en France, par exemple.

Il serait cependant économiquement et socialement préjudiciable de ne pas chercher à réduire au maximum le nombre des cessations d'activité. Du point de vue de l'économie nationale la valeur ajoutée, même faible et inférieure au salaire minimum obtenue par un homme qui aurait le droit de prélever sa subsistance sans contre-partie de production actuelle est un avantage. Cet avantage est net et doit donc être obtenu s'il est supérieur à son coût social, c'est-à-dire aux dépenses d'équipement qui peuvent être nécessaires à la « seconde vie professionnelle du retraité des mines ». Du point de vue du mineur lui-même qui peut être amené à abandonner son emploi industriel à un âge tel que ses charges de famille sont encore lourdes, il serait également souhaitable qu'un second emploi puisse être trouvé.

En conséquence dans tous les bassins dont la population reste très proche de la vie rurale et spécialement dans ceux qui connaissent des mineurs-paysans, les moyens d'aider une reconversion des groupes les plus âgés vers une activité agricole en leur octroyant notamment des crédits d'équipement doit être soigneusement considérée. Ils l'ont été notamment dans les mines françaises de la région du Languedoc.

Une conversion industrielle peut s'accompagner d'une *conversion des modes de vie*. Les habitudes des populations minières dans les divers bassins d'Europe diffèrent quant à l'*attitude des femmes à l'égard des activités professionnelles*. Un minimum d'emploi féminin (par exemple, un emploi féminin pour trois masculins) peut être tenu pour souhaitable. Il serait donc bon que des occasions nouvelles d'emploi soient offertes à la main-d'œuvre féminine lorsque, comme dans les bassins du Sud de la France, on se trouve en dessous de ce minimum.

En effet, si les revenus distribués dans un bassin en régression doivent baisser du fait de mises à la retraite anticipée, de sous-emplois temporaires, du départ de certains éléments jeunes et éventuellement de la baisse des salaires moyens si les anciens mineurs de fond, par exemple, ne peuvent pas trouver dans les industries nouvelles l'équivalent de leurs gains le recrutement d'une main-d'œuvre féminine inemployée peut, du point de vue de l'économie locale et des ressources familiales, compenser ces baisses.

La possibilité d'une modification radicale dans l'attitude des femmes à l'égard du travail industriel est illustrée par le Pays de Galles qui a vu se créer de 1939 à 1953, 156.000 emplois féminins (contre 149.000 masculins) alors que, pour les premiers, il ne s'agissait pratiquement en aucun cas de conversion à partir des industries charbonnières et métallurgiques : la guerre a été l'occasion principale de cette transformation.

Le phénomène général en Europe occidentale de l'*arrivée de générations nombreuses à l'âge d'emploi vers 1962* affecte différemment les divers bassins, mais doit être pris partout en considération. La liberté du choix des jeunes devant rester entière, certains opteront sans doute en faveur du métier paternel. Ils doivent être alors avertis du caractère provisoire de leur emploi sur place. Mais il importe qu'un nombre suffisant s'oriente vers les nouvelles industries de la zone, si la vitalité de cette zone doit être maintenue. A défaut la pyramide d'âge de la population active deviendrait anormale et comporterait, dès l'origine, un élément de régression.

Il y a là un argument en faveur d'une prise de position aussi rapide que possible sur les régressions et les conversions à envisager.

Le volume de la population de *nationalité étrangère*, non mariée dans le bassin minier, doit enfin être considéré : cette population préférera, en général, la permanence dans la profession au maintien sur le lieu.

Ainsi une analyse de la composition de la population, suivant une étude des relations interindustrielles aura permis d'évaluer — en tenant compte notamment du rythme de régression — le sous-emploi probable dans la zone envisagée.

3) Critères du succès de la « conversion sur le lieu d'emploi »

Pour que la *conversion sur place* soit économiquement viable, il faut que les trois conditions minima suivantes soient remplies :

a) que l'ensemble de la main-d'œuvre menacée de sous-emploi (directement et indirectement) c'est-à-dire celle de l'industrie en régression d'emploi, celle des industries liées à elle, la main-d'œuvre féminine disponible et la fraction de jeunes nécessaire à une pyramide d'âge correcte parvienne au plein emploi ;

b) que le revenu distribué dans la zone en régression soit équivalent à ce qu'il était. Ce critère paraît suffisant pour permettre de présumer que le revenu moyen de ménages n'est pas réduit. On ne saurait par contre poser comme condition le maintien du niveau de certains salaires : les mineurs de fond restés sur place ne retrouveront généralement pas un salaire équivalent ; mais les ouvriers spécialisés des nouvelles industries formeront le groupe des revenus supérieurs ;

c) que la règle « *avantage-coût* » soit respectée c'est-à-dire que le coût social de la conversion soit couvert par la valeur actualisée de la production à laquelle il correspond.

Par *coût social de la conversion*, il faut entendre la somme des dépenses publiques et privées réalisées pour l'implantation des nouvelles industries. Cette somme comprend les dépenses de formation professionnelle, celles d'infrastructure et de logement, les aides ou primes accordées aux industries, le capital qui leur est avancé, d'une part, les dépenses d'investissements privés de l'autre.

Par *valeur actualisée de la production* il faut entendre la valeur de la production future obtenue sur plusieurs années grâce à ces dépenses, valeur estimée en termes « actuels » en escomptant la production future par application du taux d'intérêt en vigueur sur le marché financier.

Une *conversion sur le lieu d'emploi* doit toujours être économiquement viable à long terme. Soit qu'elle soit appelée à s'effondrer avec la fin de l'aide publique, soit qu'elle exige le maintien illimité de cette aide l'industrie *artificielle* déséquilibrerait les productions nationales et le Marché commun et ralentirait les croissances : le déplacement de la main-d'œuvre serait alors toujours préférable, même s'il devait être précédé d'une période d'assistance au sous-emploi local.

Il suit que l'ensemble des industries de remplacement, en cas de conversion sur le lieu d'emploi, doit être à la longue non seulement aussi rentable mais plus rentable que s'il était implanté en d'autres zones du territoire national : tandis que l'investissement privé doit devenir aussi

rentable qu'ailleurs, l'aide initiale de l'Etat doit, d'un point de vue social, trouver une compensation.

Par contre, le coût social peut *momentanément* être supérieur à l'avantage obtenu.

Parmi diverses productions susceptibles de satisfaire aux règles d'« avantage-coût » d'autres considérations peuvent faire préférer telle ou telle : considérations de politique économique communautaire, nationale ou régionale.

4) *Avantages propres à une zone de localisation*

Les avantages d'une implantation industrielle dans une zone donnée principalement des facteurs suivants :

- a) ressources naturelles ;
- b) disponibilités en main-d'œuvre ;
- c) infrastructure comprenant les voies de communication, les services publics, les bâtiments industriels, les logements, les moyens de recherche, les centres culturels... ;
- d) économies externes résultant pour chaque firme ou chaque industrie de la proximité d'autres firmes ou industries. Cette proximité permet l'établissement de services d'achat ou de vente commune, l'abaissement des coûts de transport, la formation de complémentarités... ;
- e) présence d'industries en croissance susceptibles d'exercer sur les autres des effets d'entraînement et de jouer dans la zone le rôle d'industries motrices ;
- f) existence dans la population d'un esprit d'entreprise, de recherche du progrès technique et de la qualification, d'effort vers l'expansion locale ;
- g) existence d'un grand marché local et progrès de ce marché ;
- h) relations extérieures favorables c'est-à-dire relations les plus faciles avec un pôle de développement le plus actif et, mieux encore, situation sur un axe de développement joignant plusieurs pôles en croissance.

Ces facteurs sont, dans une certaine mesure, substituables l'un à l'autre. Leur comparaison peut dicter des politiques différentes dans les différentes hypothèses de conversion.

5) *La conversion par « revitalisation » des ressources minières*

En se référant aux « types de bassins miniers » décrits ci-dessus en II 1., on voit que, dans un certain nombre de cas (a, b), l'industrie charbonnière est l'industrie unique du bassin ou son industrie dominante.

Or la localisation de cette industrie est le type de la localisation sur ressources naturelles, née d'un hasard géologique, qui, si elle n'a pas donné lieu, historiquement au développement d'ensembles suffisamment diversifiés et progressifs ne présente pas les caractères favorables à la naissance d'une industrie de substitution :

Les bassins français du Centre-Midi disposent de ressources naturelles, de main-d'œuvre, d'une infrastructure qui expliquent leur maintien. Ils n'ont aucun des caractères énumérés ci-dessus (II 4.) en *d*), *e*), *f*), *g*), *h*) qui feraient d'eux des « pôles de développement » ou leur permettraient de recevoir l'impulsion de pôles extérieurs.

Avant de recourir à une mutation radicale du système de développement, il conviendra donc d'examiner et d'évaluer toute possibilité de conversion à l'intérieur du système : la mine peut-elle être maintenue comme justification économique de la localisation ?

Le principe étant maintenu de la nécessité d'une rentabilité à long terme de l'exploitation c'est-à-dire d'un coût marginal à long terme égal au prix de marché (ci-dessus II 2.) toute innovation dans le bassin susceptible d'abaisser le coût ou d'élever le prix de vente local dans des conditions économiques normales doit, par priorité être prise en considération.

Il faudra donc :

a) limiter au maximum les abandons d'exploitation dans les petits bassins possédant des ressources d'accès inégal : ainsi l'exploitation de surface peut être maintenue à Decazeville tandis que l'exploitation par galeries serait abandonnée ;

b) éventuellement user de ressources minières inexploitées s'il s'en trouve d'économiquement exploitables à proximité ;

c) chercher une amélioration de la productivité, même si cette amélioration doit déplacer beaucoup de main-d'œuvre à la seule condition que l'on puisse parvenir ainsi de façon durable à une exploitation rentable ;

d) considérer l'éventualité d'une valorisation de la production charbonnière notamment par l'installation de centrales électriques ou d'usines de carbo-chimie.

Mais il y aurait danger, pour valoriser les produits de la mine à chercher systématiquement l'implantation d'industries utilisant le charbon si la validité économique de ces industries n'est pas assurée à long terme.

C'est ainsi que la métallurgie, en tant qu'elle est liée au charbon est naturellement recherchée par les bassins en régression. Mais, des implantations nouvelles se situant plus aisément ailleurs, cette recherche est généralement déçue : on ne saurait le déplorer du point de vue économique.

Par contre la rationalisation des industries métallurgiques déjà exis-

tantes dans les bassins houillers, leur spécialisation comportant éventuellement de leurs équipements favorisent le maintien d'activités traditionnelles du Bassin. Même si ces initiatives devaient se traduire dans l'immédiat par des licenciements de main-d'œuvre, elles mériteraient d'être encouragées par les Etats et la Communauté.

6) *Les nouvelles industries dans les « petits bassins »*

Une fois épuisés les moyens ci-dessus indiqués, les « *petits bassins* » pour lesquels on envisage une « *localisation sur le lieu d'emploi* » se trouvent en présence de problèmes spécifiques : sauf hasard, ils ne sont pas bien placés et leur main-d'œuvre disponible est assez faible. Ils sont donc condamnés à rester des îlots d'industrie relativement petite.

Les industries qu'ils peuvent le mieux attirer sont :

a) ou bien celles qui trouvent un débouché dans une région agricole telle la fabrique de machines agricoles installée à Sontra ;

b) ou bien des industries peu sensibles au coût des transports, tout en étant des industries « en croissance » telles les industries textiles synthétiques (Emmen), de matières plastiques (Quillan, Fourmies), de matériel électronique...

Une certaine *diversification* serait souhaitable. Elle ne peut être que limitée.

La recherche de telles implantations ne peut relever d'un « *plan d'ensemble* ». Elle peut être aidée par un bon service d'information local, régional, national et communautaire.

Les encouragements les plus efficaces pour des implantations de cet ordre seraient :

a) *La construction de logements* suffisamment attrayants pour le personnel appelé de l'extérieur, celle d'un hôtel, d'établissements scolaires... L'exemple d'Emmen prouve l'extrême importance de ces moyens.

b) *l'octroi de terrains* industriels aménagés ;

c) *la construction et la location d'usines « préconstruites »* (les loyers étant très modérés) s'est montrée efficace en Angleterre en certaines régions et à certains moments. Ce procédé conviendrait particulièrement aux industries susceptibles de s'établir dans les « petits bassins » puisque les petites industries envisagées exigent des locaux peu différenciés ;

d) *des contrats de sous-traitance* passés avec les grandes entreprises de la région, tels les contrats passés avec diverses usines de la région par l'industrie aéronautique de Toulouse. De tels contrats, s'ils sont écono-

miquement viables, pourraient être encouragés : ils apportent la garantie d'un débouché assuré ;

e) *l'adhésion de la population locale* : l'une des conversions les plus réussies, celle de la chapellerie de la Haute-Vallée de l'Aude en industrie de matières plastiques, a été menée sur l'initiative des syndicats ouvriers ;

f) *l'organisation d'une formation professionnelle*. Mais il faut noter que cette exigence est, pour un petit bassin, contradictoire avec le désir de diversification de l'industrie.

On peut débattre sur l'utilité d'une *prime d'investissement* ; mais des *avantages fiscaux* à l'égard des impôts locaux et nationaux sont généralement accordés.

Lorsque la fermeture des mines est, comme dans le Sud-Ouest français déterminée par l'apport d'une nouvelle source d'énergie (gaz de Lacq), il faut examiner dans quelle condition cette *énergie est utilisable* pour les industries locales.

La durée possible de la conversion est fonction de la durée possible de fonctionnement des mines en régime de coût de régression. Pour de « petits bassins » appelant, sans plan préconçu de petites entreprises, préparant leur établissement par des travaux d'urbanisme et ayant d'autant plus de chances de réussir qu'ils auront démontré leurs virtualités, il semble avantageux de prolonger la durée de régression au maximum économiquement viable.

S'il y a un bénéfice de régression, les houillères pourraient participer conjointement avec les finances publiques locales et nationales et éventuellement avec les organismes de développement régional au financement de la conversion.

La question a été posée notamment en France de l'opportunité qu'il y aurait, si aucune initiative privée ne se présentait pour promouvoir des industries nouvelles dans un bassin contraint à régression et, surtout, dans un « petit bassin » de substituer une *initiative publique* à l'initiative privée défailante : une société d'Etat ou d'économie mixte aurait pu alors implanter une industrie nouvelle.

La solution ne paraît pas antiéconomique dans la mesure où cette création aurait pour résultat d'alléger la collectivité de charges d'indemnité de chômage ou de compensation d'un déficit minier et de préparer une production rentable à long terme. Elle suscite des réserves de la part de ceux qui préfèrent confier à la libre entreprise le choix du lieu comme celui de la nature de la production.

7) Les industries dans les grands bassins

Lorsque la « conversion sur le lieu d'emploi » doit s'opérer à l'intérieur d'un « grand bassin » (ci-dessus III 1c) et d)) les problèmes changent non seulement de dimension mais, dans une certaine mesure, de nature. Les bassins britanniques, le Borinage, le Nord, Pas-de-Calais, Saint-Etienne en fournissent l'illustration.

a) La main-d'œuvre susceptible d'être « libérée » par la régression de l'emploi dans les charbonnages sera beaucoup plus importante ; mais des chances existent d'emplois miniers ouverts à proximité dans les exploitations demeurées ou devenues rentables. L'obtention de progrès dans la productivité et l'organisation du passage d'exploitation à exploitation doivent donc être assurées en premier lieu.

b) L'existence d'un complexe industriel diversifié autour du bassin houiller a déterminé la valeur économique de ces zones situées, par ailleurs, en fait, à proximité des grands centres ou sur les axes de développement de l'Europe de l'Ouest. Les industries qui y ont longtemps prospéré ont réuni tous les avantages énumérés ci-dessus (III 4.).

Elles n'ont pas connu et ne connaissent pas le « handicap géographique » qui a écarté des « petits bassins » les industries non utilisatrices de charbon.

La crise qu'elles subissent tient, en partie, aux difficultés de l'industrie charbonnière qui continue à tenir, en beaucoup de bassins le rôle d'industrie dominante. Elle tient aussi à des crises latérales et indépendantes telles que celles des chantiers navals sur le Clyde ou de la sidérurgie du Nord de l'Angleterre. Elle tient, enfin, au vieillissement général d'industries datant d'une époque et dont l'équipement n'a pas été suffisamment renouvelé (ci-dessus, III 1c).

Tirant leur vitalité de l'existence d'un complexe industriel et des relations extérieures de ce complexe elles ne sauraient attendre leur salut du « parachutage » d'une firme quelconque. Il serait excessif de prétendre leur apporter une aide si le complexe qui a fait leur prospérité est restauré et insuffisant de le faire s'il ne l'est pas.

Donc, aussi bien en ce qui concerne les charbonnages qu'en ce qui concerne les autres industries, le seul remède efficace à la dévitalisation du complexe industriel établi sur un grand bassin est la « revitalisation » de ce complexe.

8) *La conversion par « revitalisation » des complexes industriels des grands bassins*

La « mutation » d'un système industriel c'est-à-dire la substitution, dans la même zone, d'un complexe dominé par une industrie et orienté vers un pôle de développement à un complexe dominé par une autre industrie et, éventuellement, orienté vers un autre pôle serait, dans l'abstrait, une opération très malaisée. Elle le reste : mais l'est un peu moins dans la réalité.

En effet beaucoup des unités de production figurant dans le complexe primitif peuvent et doivent, comme les charbonnages eux-mêmes, être sauvegardées par une *modernisation*.

Le bassin de Saint-Etienne dont la sidérurgie s'est sentie menacée lors de l'ouverture du Marché Commun de l'acier a procédé dans ce domaine à une rationalisation par fusions et accords de spécialisation. Si le Marché Commun n'avait pas été ouvert pour l'acier c'est à une opération de cet ordre qu'il devrait se livrer aujourd'hui. Les productions non charbonnières du Borinage seront sans doute soumises au même impératif.

Sans doute, de telles modernisations peuvent-elles entraîner dans l'immédiat un sous-emploi additionnel. Mais en assurant la compétitivité des industries elles les transforment en industries motrices d'une croissance. Elles permettent donc d'attendre d'elles la création directe et indirecte de nouveaux emplois.

Il serait donc injuste, antiéconomique et contre-indiqué à l'égard du résultat recherché, la conversion d'emploi, de ne pas encourager aussi efficacement la modernisation, la conversion et l'extension des activités existantes que la recherche de nouvelles implantations.

Ces nouvelles implantations doivent être recherchées néanmoins. Idéalement elles devraient répondre à *plusieurs exigences* : employer la main-d'œuvre issue des régressions d'emploi, correspondre à ses capacités, occuper une proportion convenable de travail féminin, apporter des activités en croissance, maintenir avec les industries du premier système des liens étroits, conserver les relations de la zone avec l'extérieur...

Il faut particulièrement souligner :

a) *qu'un complexe industriel n'est pas la juxtaposition d'industries*. Il ne peut bénéficier d'économies extérieures et de chances de développement que s'il comporte une ou plusieurs industries motrices. Il y aurait donc erreur à juger les implantations nouvelles seulement sur le nombre d'emplois qu'elles ouvrent directement. Le nombre d'emplois qu'elles induisent, à titre secondaire, ainsi que leur capacité d'innovation importent davantage.

Ainsi une industrie à fort coefficient de capital comme l'industrie chimique a joué un rôle moteur en diverses zones déprimées britanniques.

b) Mais si, dans un grand bassin, la juxtaposition ou la substitution d'une nouvelle industrie motrice à l'industrie houillère peut s'opérer sans considération du coefficient de capital de cette industrie motrice, *le résultat cherché par la conversion, la création d'emploi, doit être obtenu grâce à la diffusion, dans le bassin, des effets de la nouvelles industrie motrice.*

Il se pourrait qu'à la limite une usine, même très grande, attirée sur les lieux de la régression par les avantages financiers qui y seraient faits, n'y représente qu'un « secteur clos », un îlot ne diffusant dans la zone aucune activité et presque aucun revenu : si, par exemple, il s'agit d'une industrie à faible emploi de main-d'œuvre, installée comme filiale d'une entreprise lointaine, apportant de l'extérieur ses capitaux mais rapatriant vers l'extérieur la plus grande partie de ses revenus, achetant et vendant à l'extérieur, la « propagation » à attendre de son établissement sera faible : on peut craindre, par exemple, qu'il en soit ainsi pour certaines filiales industrielles originaires de l'Italie du Nord installées dans le Mezzogiorno.

Pendant des affaires importantes, neuves et progressives prendront rarement naissance à partir des capitaux d'une zone en régression. Des techniques nouvelles, de nouvelles habitudes de travail ont plus de chances d'être importées du reste du pays ou de l'étranger. Dans l'ensemble des « Development areas » dépendant du Board of Trade, il s'était installé en 1955, 59 firmes étrangères (dont 46 américaines). Bien que ne représentant que la 1/18^e des firmes locataires des usines propriétés du Board of Trade elles employaient 25.000 personnes soit le 1/8^e de la main-d'œuvre employée dans ces usines (Second report from the select Committee on estimates. Session 1955-1956. Development areas. London H. M. Stat. office. 1955, p. XXIII). En France, les nouveaux « pôles de développement » bretons sont nés de l'installation d'usines automobiles dépendant de maisons parisiennes. Aux Pays-Bas et en Allemagne, les mêmes remarques ont été faites sur le rôle des filiales.

c) *L'effet de propagation dépend tout autant de la nature des industries secondes que de celle des industries motrices.* Idéalement les industries secondes devraient :

— comme les industries de base représenter des *activités en expansion* : l'étude sur le North East Lancashire faite par The Economist Intelligence Unit (1959) (p. 136) nomme ainsi, dans l'ordre : les industries de matières plastiques, l'appareillage électrique et électronique, les réfrigérateurs et parties de réfrigérateurs, l'équipement ménager, le petit outillage, les produits pharmaceutiques, les cosmétiques, les emballages ;

— *employer la main-d'œuvre inemployée*, donc, autant que possible, être à faible coefficient de capital ;

— employer une proportion correcte (selon les habitudes de vie du Bassin) de *main-d'œuvre masculine et féminine* ;

— *distribuer des salaires aussi élevés que possible* ce qui facilitera les transferts d'emploi. Toutefois, il est bon d'observer que l'arrivée d'industries neuves à haut salaire posera un problème particulier aux industries les plus régressives du Bassin qui peuvent être des industries à bas salaires. Il en résultera certainement, comme on l'a vu en France, une forte opposition des industriels de ces spécialités. Il conviendrait donc, au mieux, de pousser, plus qu'on ne l'aurait fait en d'autres hypothèses, la modernisation de ces industries et, au pire, de les abandonner. Dans l'un ou l'autre cas, le sous-emploi à prévoir peut devoir être majoré.

La recherche d'industries à hauts salaires est donc certainement souhaitable ; mais elle peut appeler une action plus autoritaire et d'effet plus large (sur les anciennes comme sur les nouvelles industries) qu'il ne semblerait au premier abord).

— *être liées à la zone de régression* et aux pôles de développement extérieurs auxquels la zone était liée par le plus grand nombre possible de relations intersectorielles, ce qui implique que les nouvelles industries considérant les marchés de consommation du Bassin, la fourniture des industries du Bassin ou la transformation des produits du Bassin.

9) *Révision de la structure géographique des grands bassins : les pôles de développement*

La géographie d'un grand complexe industriel assis sur un bassin minier a généralement été *déterminée par les besoins de l'industrie dominante*, l'industrie charbonnière. La substitution partielle ou totale à cette industrie d'autres industries motrices peut entraîner des modifications géographiques.

On peut poser en principe que le nouveau système comme l'ancien ne vivra que s'il se rattache à un *pôle de développement* assez volumineux, actif et progressif situé sur le bassin ou à proximité du bassin, éventuellement par l'intermédiaire d'une hiérarchie de pôles de développement secondaires.

Le pôle de développement est une agglomération ou un ensemble structuré d'agglomérations en relations étroites, capable d'exercer un effet d'entraînement à l'extérieur ; les villes de la Ruhr forment un seul « pôle », Paris décentralisé peut être un pôle au même titre que Paris concentré.

Il est le lieu d'implantation d'un ensemble industriel et d'une population suffisante pour que se soit exercée une action motrice irréversible sur l'ensemble des activités de la zone. Il attire les implantations nouvelles qui tendent à se fixer en fonction de sa proximité. Les économies externes qu'il détermine en raison de l'ampleur et de la diversité des productions qu'il groupe lui assurent une certaine vigueur concurrentielle, une certaine stabilité et favorise l'innovation. Le volume de sa population et de ses ressources permet la formation de centres de recherches et d'établissements culturels.

Bien que la dimension optimale d'un « pôle » soit limitée par *les coûts sociaux d'une agglomération trop grande*, il y aurait plus de danger, dans des régions en conversion, à négliger qu'à exagérer leur rôle.

Un pôle est généralement *secondaire vis-à-vis d'autres pôles*. Nos six nations déjà centralisées à l'âge industriel connaissent des pôles de développement national. Les pôles figurant sur un territoire, étant liés les uns aux autres échangent leurs produits sur certaines lignes que l'on peut nommer « axes de développement ».

La formation du Marché commun intensifiant les échanges entre les Six a déterminé le tracé de nouveaux *axes de développement internationaux*. Ces axes suivent des lignes de communication aisées, équipées ou en voie d'équipement telle que la ligne Rhin-Rhône.

Les nouveaux pôles de développement doivent tenir compte de cette réalité nouvelle et se situer convenablement à l'égard des axes de développement du Marché commun. Ainsi le centre de gravité du bassin de Saint-Etienne pourrait se rapprocher davantage des lignes de communication et de transport d'énergie de la vallée du Rhône.

D'autres éléments peuvent concourir à un déplacement des pôles des grands bassins : le milieu et les sites charbonniers, l'habitat d'une économie vieillie peuvent ne pas convenir à des industries neuves. On estime que les installations du Borinage devraient subir un certain déplacement.

Il faut toutefois observer :

a) *Que les pôles de développement charbonnier sont loin d'avoir toujours été situés aux centres d'extraction eux-mêmes* mais peuvent avoir été des nœuds de communication ou des ports comme Cardiff. Les nouvelles industries auront alors grand avantage à user de l'infrastructure existante. Beaucoup de celles qui se sont établies dans le Pays de Galles ont, précisément, en raison de la proximité des ports, participé au boom des exportations britanniques.

b) *Que, ainsi que l'on fait observer notamment les représentants de la Belgique certaines industries comme les raffineries pétrolières peuvent dépendre de pôles de développement très lointains*. Leur établissement sur le sol

national n'en reste pas moins souhaitable et elles peuvent contribuer à la reconversion de certaines régions.

Il n'en reste pas moins que, dans la mesure où ces industries resteraient isolées du milieu régional, l'effet recherché par une politique de conversion, création directe ou indirecte d'emplois, serait faible. Par contre, dans la mesure où elles s'entourent d'industries transformatrices (pétrochimie), distribuent des revenus sur le lieu, assurent un carburant bon marché aux productions locales elles peuvent jouer le rôle de pôles secondaires de développement.

c) Que, ainsi qu'il a été dit plus haut (n° 19) l'*apport d'une source d'énergie concurrente* de la houille tout en accélérant la régression des charbonnages est un élément favorable pour les autres industries.

10) *L'infrastructure et les services*

La revitalisation d'un complexe industriel suppose des modifications et des améliorations de l'infrastructure notamment du *système de transports*.

On peut débattre selon les cas de l'avantage qu'il y aurait à construire des *centres urbains* entièrement neufs à la manière anglaise.

Il est par contre certain que la vitalité des zones converties sera fonction de l'implantation au pôle de développement de la zone d'un certain nombre de *services publics et privés*. Une capitale régionale doit être le siège d'établissements culturels et de laboratoires de recherche sans lesquels la croissance de la zone serait rapidement compromise.

III. — Modalités et coût de la conversion hors du lieu d'emploi

On ne saurait poser en principe la nécessité d'un déplacement de l'entreprise vers le travailleur plutôt que celle d'un déplacement du travailleur vers l'entreprise.

L'une des deux solutions ne doit être préférée à l'autre que si, à long terme, elle permet un accroissement de production plus important relativement au coût social qu'elle implique.

Du point de vue individuel et social, le déplacement de la main-d'œuvre lorsqu'il peut se produire à l'intérieur d'une même profession (ce qui n'est pas nécessairement le cas) présente l'avantage de bénéficier des aptitudes professionnelles acquises.

Des mêmes points de vue, même s'il se produit avec changement de profession, il présente l'avantage d'utiliser les capacités de production inemployées, là où elles se trouvent et, à long terme, d'offrir un plus grand choix pour l'implantation de nouvelles industries.

Par contre, le déplacement de la main-d'œuvre :

— *Si la région d'origine est vouée à la régression, entraîne la perte de l'infrastructure, des logements : il est une cause de déséquilibre régional dans l'économie nationale.*

— *Si la région d'origine doit se convertir, la prive d'éléments en général jeunes et, à moins qu'ils ne soient remplacés (ce qui alourdit le coût social) déséquilibre la pyramide normale des âges.*

Il faut poser en principe que nos régimes excluent le déplacement forcé et que toute mesure présentant l'apparence d'un tel déplacement est contre-indiquée, comme le prouve l'expérience du déplacement de mineurs d'Als en Lorraine. Les déplacements doivent être *manifestement volontaires* et, si possible, échelonnés sur une longue période.

1) *Mobilité géographique de la main-d'œuvre à l'intérieur d'une même profession*

Une enquête sur les *obstacles à la mobilité des travailleurs et les problèmes sociaux de réadaptation* a été menée par la Haute Autorité. Elle complète diverses enquêtes nationales.

Elle met en lumière le rôle des facteurs psychologiques et des habitudes sociales dans la mobilité géographique de la main-d'œuvre. Elle insiste sur l'élément important que représente le logement et sur le rôle que doit remplir une information bonne et suffisamment individualisée.

Il faut noter :

a) *Que les partants ne sont pas nécessairement les très jeunes* : ainsi les trois quarts des mineurs émigrés du Midi en Lorraine étaient des hommes mariés, de 25 à 39 ans, ayant en moyenne 7, 6 ans d'ancienneté dans la mine et membres d'un ménage moyen de 3, 6 enfants ;

b) *que la proximité et surtout la parenté des habitudes* entre milieu de départ et milieu d'arrivée sont déterminantes. Les transferts de l'Ouest à l'Est du bassin du Nord-Pas-de-Calais ont été relativement faciles, tandis que 71 % des partants du bassin d'Aquitaine vers la Lorraine n'étaient pas de nationalité française. La différence des comportements constatés à Eindhoven entre Hollandais du Nord et Brabançons est aussi significative ;

c) *que le déplacement géographique de la main-d'œuvre étrangère au Bassin et, a fortiori, de nationalité étrangère (et non mariée dans le Bassin) est le plus facile* ;

d) *que le déplacement des cadres (nécessaire aux industries nouvelles attirées vers le Bassin) est soumis à certaines exigences particulières à*

l'égard de l'habitation, des loisirs, de la proximité des grands centres, du climat et des ressources culturelles ;

e) que la *participation active des syndicats* est un élément très favorable à toute organisation de migration : la participation de certaines centrales syndicales aux déplacements du Nord-Pas-de-Calais contraste avec l'opposition unanime rencontrée dans le Bassin d'Aquitaine.

2) *Optimum de délocalisation géographique*

Il ne faudrait pas *exagérer le degré d'immobilité de la main-d'œuvre*. Des événements exceptionnels peuvent déterminer de très fortes migrations : ainsi la guerre a entraîné de la région de Londres vers la périphérie le départ de près d'un million de personnes. Mais inversement la récession sensible en Ecosse, au Pays de Galles et dans le Nord de l'Angleterre avait, de 1923 à 1936, fait abandonner ces régions à 1 millions et demi d'habitants.

Le problème de la régression régionale d'emploi se résoudrait donc vraisemblablement de lui-même avec le temps. Mais il ne peut être résolu ainsi, dans les conditions actuelles, sans entraîner de grandes souffrances et une opposition sans doute insurmontable aux conversions. La migration non organisée se traduirait en outre par un afflux vers les plus grands centres urbains et une utilisation non économique du territoire.

Une *organisation des migrations* implique une vue d'ensemble en vue de réduire au minimum le coût social de deux mouvements migratoires qui se cumuleraient en provenance et à destination du lieu de régression d'emploi. Ceci suppose :

a) une *appréciation de la main-d'œuvre qui deviendrait disponible* après qu'une conversion économiquement valable aurait été réalisée dans le bassin

b) l'organisation de la migration des volontaires après information correcte sur les nouveaux emplois possibles dans le Bassin et hors du Bassin ;

c) l'établissement des *migrants qui n'entendent pas quitter la profession minière*, par priorité, dans les bassins les plus proches ou dans d'autres bassins de la Communauté si des emplois peuvent y être ouverts ;

d) l'établissement des migrants qui désirent quitter la mine ou sont, faute d'emplois disponibles, contraints de la quitter *dans des centres industriels proches* qui, en raison de la nature de leur production ou de leur liaison avec un pôle de développement régional sont en expansion ou susceptibles de recevoir des industries nouvelles : ainsi Rodez ou Figeac,

à une cinquantaine de kilomètres de Decazeville pourraient recevoir des ouvriers de ce petit bassin ; la région du Bas-Rhône Languedoc en pleine conversion pourrait recueillir une partie de la main-d'œuvre d'Alès ou Graissessac ;

e) l'organisation, à l'intérieur du Bassin et en fonction des implantations des industries nouvelles, de migrations à courte distance qui pourraient être préparées par des mouvements journaliers de la main-d'œuvre.

IV. — L'Industrie progressive

(Observations sur les moyens d'incitation)

Les pages précédentes ont décrit une série d'options ouvertes à toute politique de conversion.

Ces options ne présentent d'intérêt pratique que si les moyens de les lever peuvent être définis et mis en œuvre.

L'étude des moyens n'est pas, en principe, de la compétence de ce rapport.

Pendant les considérations évoquées jusqu'ici appellent, à leur égard, quelques remarques.

Le respect des principes qui régissent le monde occidental et qui ont été reconnus par les traités établissent les communautés européennes exige que la politique de conversion s'abstienne de tout recours systématique à la contrainte. Les travailleurs et les entreprises doivent choisir leur emploi, leur production et leur lieu d'établissement.

Il convient donc avant tout de rechercher des moyens d'incitation.

Faut-il, pour autant, refuser rigoureusement toute intervention contraignante lorsque la contrainte est privative, non positive ?

Une politique de *déconcentration* a été menée par le Royaume-Uni et par la France.

La France en limitant, depuis 1955, le droit de construire ou d'agrandir des usines à Paris a efficacement éloigné certaines usines de la capitale. Mais les lieux préférés d'implantation se situant dans une région relativement proche de Paris, il a fallu user de moyens « attractifs » pour entraîner des établissements vers les régions plus lointaines où ils étaient le plus désirés.

L'Angleterre a vu s'améliorer la situation de l'emploi dans ses anciennes zones déprimées en partie grâce à la reprise, depuis la guerre, de l'emploi dans les industries de base, en partie grâce à la création de nouvelles industries. Si une part de ces créations est due aux encouragements du Board of Trade et, notamment, aux Industrial Estates, il faut reconnaître

que la déconcentration pour des raisons militaires pendant la guerre et surtout une politique systématique et généralisée d'attribution des permis de construire dans l'immédiat après-guerre sont responsables de beaucoup d'implantations.

Il ne serait ni opportun, ni possible dans les conditions actuelles de compter trop sur une politique privative qui, au reste, ne saurait suffire à déterminer aux lieux souhaités les conversions souhaitées. Il faut donc recourir à des mesures attractives.

Mais, dans la mesure où une politique privative est menée, il doit y avoir *compatibilité entre ses effets et ceux de la politique attractive*.

L'étude des moyens « attractifs » appelle essentiellement trois remarques. Elles concernent :

- le rôle confié à la formation professionnelle ;
- les modalités d'établissement des plans et des programmes ;
- le rôle des communautés européennes.

1) *L'orientation et la formation professionnelles*

L'orientation professionnelle, en régime occidental, suppose un choix. Le choix serait rendu assez facile si la rémunération à attendre de son nouvel emploi était, pour le mineur, supérieure ou égale à celle qu'il obtient à la mine.

Il en peut être ainsi pour certains spécialistes, généralement ouvriers du jour (électriciens, mécaniciens...). Mais le phénomène n'est pas général : beaucoup de mineurs sont, à l'origine, mal qualifiés pour d'autres emplois. Le salaire relativement élevé qu'ils touchent en certains pays tend surtout à compenser les inconvénients d'un métier pénible et dangereux. Le salaire qu'ils obtiendront ailleurs sera rarement donc supérieur à celui qu'ils abandonnent.

Plus encore que le salaire, d'ailleurs, comptent pour eux, notamment en France, certaines dispositions du statut spécial du mineur, en matière de sécurité sociale notamment. Il conviendra donc d'examiner dans quelle mesure certaines dispositions de ce statut pourraient être reconduites à titre personnel au bénéfice des anciens mineurs. Mais il semble bien que la charge additionnelle ainsi établie ne saurait être supportée ni par les houillères dont ils sortent et qui ne sauraient être alluordies de frais supplémentaires, ni par l'industrie dans laquelle ils rentrent et qui ne saurait être pénalisée à l'égard de ses concurrentes du fait de son installation sur un bassin minier.

Il faut donc compter surtout, pour faire accepter le changement de profession, d'une part, sur les agréments offerts par un travail moins

pénible — agréments qui ne seront guère d'ailleurs ressentis qu'à la longue —, d'autre part, sur les possibilités offertes, surtout aux moins âgés par la formation professionnelle et la promotion sociale.

Les problèmes d'orientation et de formation reçoivent, il est vrai, une réponse particulièrement facile lorsque la conversion s'opère sur un grand bassin doté d'implantations industrielles diverses et actives (ci-dessus III, 1 a).

Leur solution est plus malaisée dans les autres cas.

Ici, et notamment dans les petits bassins, une attention particulière doit porter d'abord sur le sort fait à certains groupes sociaux.

Les travailleurs les plus âgés ont peu de chances d'être réemployés ou de se déplacer. Il est donc peut-être inévitable qu'interviennent des mesures de mise à la retraite anticipée. Ces mesures pourraient être supportées — voire même souhaitées — si elles s'accompagnaient d'un encouragement à s'établir sur place dans une profession indépendante. Beaucoup d'ouvriers de petits bassins conservent une activité, ou, du moins, un intérêt agricole. L'artisanat, le commerce peuvent en retenir d'autres. Si les facilités de crédit convenables étaient données, si éventuellement une partie de la retraite était capitalisée, si les conditions de logement étaient envisagées, si une formation professionnelle était organisée, le retrait des travailleurs les plus âgés pourrait s'accompagner non seulement pour eux de perspectives d'avenir acceptables mais encore pour la région d'une véritable modernisation.

Les anciens mineurs « handicapés » du fait de maladies professionnelles trouvent souvent un refuge dans les emplois au jour. Le souci humanitaire et social qui leur procure cet emploi se traduit parfois pour l'exploitation minière par une charge anormale de personnel au jour. Ce souci néanmoins ne saurait être oublié. Il conviendra d'examiner l'aide susceptible d'être fournie à ces travailleurs en vue de nouveaux établissements.

Il faudra prévoir enfin les conséquences qu'un changement d'affectation des activités locales ne manquera pas d'exercer sur le comportement des femmes. Exclues du travail dans les régions purement minières ou métallurgiques et minières elles ressentiront — au moins dans certaines classes d'âge — le besoin de trouver un emploi si la structure industrielle se modifie. Ainsi au Pays de Galles, de 1939 à 1953, il a été créé 156.000 emplois féminins contre 149.000 emplois masculins. Les salaires féminins peuvent apporter des ressources additionnelles aux foyers des anciens mineurs.

Pour ceux-ci, il est souhaitable :

— *que dans leur ensemble, ils puissent trouver de nouveaux emplois de rémunération aussi proche que possible des rémunérations actuelles, avec,*

peut-être des chances d'avenirs supérieures, moyennant une réadaptation facile et rapide ;

— que, l'installation des nouvelles industries et leurs besoins en main-d'œuvre puisse être prévue avec un long délai ;

— que la formation puisse s'effectuer tandis que se poursuivrait le travail à la mine.

Mais il est fort peu probable que ces trois conditions puissent être satisfaites. Il est seulement possible de se rapprocher de la situation idéale qu'elles expriment.

Une partie de la main-d'œuvre employée au jour (électriciens, mécaniciens) peut être mutée aisément dans une autre industrie. Pour le reste et pour la main-d'œuvre employée au fond la situation est plus difficile.

Un effort particulier doit être fait pour les travailleurs âgés ou physiquement gênés qui pourraient être orientés sur place vers une activité agricole, artisanale ou commerciale.

La prudence voudrait que la formation des autres soit faite en deux stades.

Avant que l'implantation d'industries spécifiques soit effectivement décidée il conviendrait, dans les bassins menacés de fermetures totale ou partielle de rendre accessible à la main-d'œuvre minière une formation suffisamment polyvalente donnée à proximité de leurs lieux de travail.

Dans les bassins petits (ci-dessus III, 1 a) et b) il pourrait être utilement fait appel à la notion de vocation régionale. Alors qu'il est pratiquement impossible de prévoir la nature des industries qui accepteront de s'installer dans ces bassins, le pari pourrait être fait en faveur d'industries en relation avec une certaine spécialisation régionale (ainsi industries liées à l'aéronautique, à la chimie ou à l'agriculture dans la région toulousaine). Si les directives générales d'un plan d'aménagement du territoire prévoyaient « l'approfondissement » de cette spécialisation le risque le plus grand que pourrait courir la main-d'œuvre locale serait de devoir se déplacer à l'intérieur de la région vers le « pôle de développement » régional.

Une véritable spécialisation de la main-d'œuvre ne pourrait être atteinte qu'une fois installées dans le bassin les industries nouvelles. Il conviendrait alors et, si possible conjointement, d'installer sur place les établissements d'enseignement technique appropriés et d'exiger des entreprises nouvellement établies (souvent grâce aux fonds et aux crédits publics) la mise en place d'un système d'apprentissage et de promotion sociale susceptible d'ouvrir à la main-d'œuvre locale tous les postes, aucun ne devant se trouver réservé, en fait, à la main-d'œuvre immigrée.

Dans les grands bassins comportant beaucoup d'industries en déclin

(ci-dessus, 1 c) on sait qu'un plan général de conversion s'impose. Les probabilités d'installation d'une industrie spécifiée peuvent donc être plus grandes qu'ailleurs. En outre, une référence peut être donnée à l'extension et à la modernisation des industries existantes.

Une attention particulière doit être donnée à l'orientation et à la formation des jeunes afin qu'ils soient détournés assez tôt des activités en déclin. Les établissements d'enseignement et, en particulier, ceux d'enseignement technique, exigent donc dans les zones menacées de régression un effort tout particulier.

2) *Les modalités d'établissement et d'application des plans et des programmes*

La nécessité et les formes de la planification diffèrent, nous l'avons vu, selon le type de bassin appelé à se « convertir ».

La politique de conversion, menée sur *de petites zones* et dans chacun de nos pays a donné des résultats favorables et peut en donner encore. Comme il faut et il suffit d'appeler peu d'industries et de petites industries parmi lesquelles le choix possible est très large, comme, par ailleurs, les limites de la « poche de chômage » sont nettes, une législation d'effets strictement localisée et susceptible de s'appliquer à une production quelconque peut être établie sans inconvénient.

Si la régression d'emploi à prévoir dans la production charbonnière devait être importante et si elle faisait sentir ses effets dans de grands bassins, les conditions de la politique à mener seraient différentes.

a) Comme on l'a vu (n° 21), la conversion du système industriel d'un grand bassin, n'est *pas assurée au mieux par l'implantation de n'importe quelle industrie*, mais par celle d'un ensemble cohérent, dit « *bloc de développement* » comprenant des industries motrices et les industries réceptrices convenant à cet ensemble.

A défaut d'intégration dans l'ensemble, un établissement industriel isolé, installé à la faveur des avantages particuliers qui lui ont été consentis, risque d'être une création artificielle. Il ne résistera pas à une crise ou même à une concurrence vigoureuse.

b) Les industries de la zone ne deviennent viables dans leur ensemble que moyennant l'établissement d'une *infrastructure* qui doit leur être adaptée : il semble bien que les usines préfabriquées et à tous usages doivent de plus en plus créer la place, en Angleterre, à des constructions faites pour un usage déterminé.

c) Le système reconverti n'est viable que si son pôle de développement est lié à un *pôle de développement extérieur* et situé sur un axe de développement.

d) Pour déterminer la durée de la période de transition si une mine peut prolonger son existence en régime de coût de régression, pour organiser les migrations éventuelles et la formation de la main-d'œuvre, il est désirable que les conversions à effectuer soient *envisagées dans leur ensemble et sur une certaine durée d'anticipation*.

e) Les conversions et les migrations sont d'autant plus aisément assurées que l'on se trouve en période de *haute conjoncture* et en présence d'industries disposées à s'étendre. Il faut éviter, en les décidant suffisamment tôt, qu'elles n'aient à s'opérer en basse conjoncture.

f) Enfin le désir des zones « déprimées » d'obtenir de nouvelles implantations vient en conflit avec celui d'autres régions de chaque nation, régions qui, pour des causes différentes (surpeuplement agricole, par exemple) désirent s'industrialiser.

En conséquence :

a) Il serait souhaitable de définir pour les régions atteintes, directement ou indirectement, par la régression d'emploi dans les houillères et en fonction de l'importance prévue de cette régression, des *objectifs généraux* définissant les industries dont l'implantation y est le plus désirable.

b) Il serait souhaitable, lorsque de tels objectifs pourront être définis que l'on s'assure de leur *compatibilité avec les objectifs de l'aménagement du territoire national* et ceux du plan de développement national dans les pays qui croient devoir établir des documents de cet ordre.

c) Il conviendrait que les *moyens d'intervention sur les divers points du territoire national* soient harmonisés. Les objectifs définis dans les zones frappées de régression devraient servir de critères en vue de la différenciation des avantages : ceux-ci seraient faits en fonction non seulement du lieu d'implantation, mais en fonction de la nature des implantations.

La différenciation, sur un espace de marché, des avantages accordés par les Pouvoirs publics (Etat, provinces, départements, communes...), à des industries différemment localisées ne se justifie que si elle a pour objet de compenser des désavantages inégaux mais *temporaires*. Cette différenciation invoque, en somme, la théorie de la *protection éducative*.

L'octroi d'avantages supérieurs ou durables fausserait le marché au bénéfice des zones les plus soutenues et se traduirait par une perte pour l'économie collective.

On ne saurait admettre que tous les points du territoire prétendent avoir le droit de faire compenser, en *permanence*, par les finances publiques les désavantages présentés par leur position géographique.

Le Royaume-Uni et la France reconnaissent le danger d'arbitraire que présente le *tracé préalable* de zones critiques ou de conversion. Ce danger

ne peut-être atténué que si les zones sont très grandes comme dans le Royaume-Uni ou font l'objet de révisions très nombreuses. Il n'est pas supprimé pour autant :

Les deux pays ont été conduits à laisser de plus larges *pouvoirs d'appréciation* aux organismes chargés d'appliquer les textes. Il conviendrait de pouvoir choisir l'importance de l'aide à fournir à une industrie désireuse de s'établir en un lieu non pas selon la situation prédéterminée de ce lieu sur une carte de zones de conversion, mais, d'après *l'opportunité individuelle de l'implantation* qui est, elle-même fonction de l'état présent et prévisible du marché du travail, de la fonction susceptible d'être remplie par l'industrie dans un système de conversion et de quelques autres critères.

3) *Le rôle des Communautés européennes*

Il ne nous appartient pas d'examiner, dans ce rapport, le contenu et les limites de la compétence des communautés européennes en matière de conversion. Nous pouvons seulement affirmer qu'il leur serait impossible d'échapper à la constatation de leur compétence.

« *Le développement de l'emploi et le relèvement du niveau de vie dans les Etats membres* » est l'objectif fondamental du Traité de Paris comme l'affirme l'article 2 de ce traité. Et dans son article 2 le Traité de Rome affirme que « *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* ».

Comment le développement serait-il « harmonieux » et comment même le « Marché commun » fonctionnerait-il si les plans charbonniers à long terme des Etats membres devaient se traduire par des abandons et des progrès non coordonnés dans l'exploitation minière, par de fortes divergences dans les coûts marginaux des ressources exploitées dans les divers pays ?

Et, pendant une période d'adaptation qui pourrait être longue, comment éviterait-on une sous-concurrence antiéconomique et anarchique, si quelque parti n'était pris en commun sur les critères applicables à la définition du coput de régression et à l'organisation de la régression ?

Quant aux activités de remplacement à l'égard desquelles chaque Etat engage ses propres « paris » ne serait-il pas raisonnable d'admettre qu'il serait bon de confronter les « paris » puisque la table sur laquelle on joue est destinée à être tout à fait commune ?

Dès l'origine, les Communautés européennes ont reçu compétence pour aider au moins à rendre les progrès économiquement possibles en les rendant humainement tolérables.

Le Traité de Paris permet assurément d'inscrire le souci d'adaptations tolérables parmi ceux qui conduisent à la définition des objectifs généraux. La Haute Autorité a contribué à faciliter les déplacements de main-d'œuvre en participant à la construction de logements.

La révision de l'article 56 opérée en 1960 lui a ouvert, en outre, en présence des problèmes actuellement posés par l'évolution « structurelle » du marché du charbon, des possibilités qu'elle a commencé à mettre en pratique.

Elle peut, en effet, sur la demande des gouvernements intéressés, faciliter, en certaines conditions, le financement des programmes approuvés par elle de création d'activités nouvelles économiquement saines ou de transformation d'entreprises, susceptibles d'assurer le réemploi productif de la main-d'œuvre rendue disponible.

Elle peut aussi consentir une aide non remboursable pour contribuer au versement d'indemnités à la main-d'œuvre en attente de réemploi, attribuer des allocations, de réinstallation, financer la rééducation professionnelle.

Il semble certain, comme il a été indiqué que la Communauté européenne du charbon et de l'acier peut compter pour le financement d'un effort intéressant toute l'économie européenne sur la coopération des autres communautés et notamment sur l'intervention de la Banque européenne d'investissement et du Fonds social.

Il doit être admis que, au moins dans l'état actuel des institutions, les politiques nationales de conversion, comme les politiques nationales de développement, relèvent de l'initiative et de la responsabilité des Etats nationaux.

Les institutions européennes auraient donc essentiellement pour fin d'informer et de susciter, de stimuler et de coopérer. Tel est d'ailleurs selon les textes de Paris et de Rome le sens donné à leurs diverses interventions.

Conclusions

Nous espérons avoir justifié les conclusions suivantes :

1) *Les prévisions relatives aux débouchés ouverts* aux producteurs de charbon de la C.E.C.A. doivent, certes, être considérées avec la plus grande prudence, mais en fait, plusieurs Etats relevant de cette Communauté estiment devoir, dans l'intérêt de leur économie et dans celui de leurs travailleurs, préparer des « conversions d'emploi ».

2) *Une politique nationale conçue à cette fin* implique une anticipation d'exploitations à abandonner et à équiper, la détermination pour certaines

d'entre elles d'une durée de survie définie par un coût de régression, des migrations de main-d'œuvre, un effort systématique pour attirer dans certaines régions minières des industries nouvelles, l'aide apportée à certains chômeurs et à la main-d'œuvre retirée des mines, un effort de formation ou d'adaptation professionnelle : toutes ces mesures doivent être coordonnées.

3) *Une coordination qui ne dépasserait pas l'échelon national* risquerait d'introduire de graves distorsions aussi bien dans les industries relevant actuellement de la C.E.C.A. que dans l'ensemble des économies destinées à se rencontrer sur un Marché commun dépourvu de tout cloisonnement national.

4) *Il serait particulièrement néfaste que les critères adoptés* pour caractériser les exploitations viables différent de nation à nation, que la notion de « coût de régression » soit comprise différemment, que des migrations susceptibles d'être internationales soient décidées par les seules nations, que des industries nouvelles soient choisies, attirées ou stimulées par des politiques nationales contradictoires. Il convient donc qu'une certaine coordination communautaire intervienne.

5) *Une coordination communautaire ne peut résulter de l'effort isolé d'une Communauté européenne spécialisée* comme la C.E.C.A. Il importe de souligner que les « objectifs de conversion » ne sauraient être déterminés indépendamment d'une politique énergétique qui dépasse la compétence de cette seule Communauté. Le recours à des industries nouvelles, l'établissement de plans régionaux, la formation professionnelle intéressent l'ensemble des Communautés européennes. Les moyens financiers à mettre en œuvre sont de la compétence de cet ensemble de Communautés.

SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

2775/ 2/ 61/ 1